Rechtliche Stellung, Zusammensetzung, Bestellung und Funktion der Ausschüsse des bayerischen Landtages.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde

einer

Hohen Juristischen Fakultät

der

Königlichen Bayerischen Julius-Maximiliansuniversität zu Würzburg

vorgelegt von

Roland Schmid
Rechtspraktikant aus München

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

München.
Druck der Herzogl. Bayer. Hoflithographie und Buchdruckerei A. Huber, Neuturmstraße 2 a.
1907.

Referent: Professor Dr. **H. Pfloty.**

Verzeichnis der benutzten Hilfsquellen:

(Außer den im Text zitierten Kammerverhandlungen, Verfassungsurkunden oder Staatsgrundgesetzen, Gesetzen und Kammer-Geschäftsordnungen Bayerns und auswärtiger Staaten.)

1. Annalen des deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. Rechts- und staatswissenschaftliche Zeitschrift und Materialiensammlung.
2. Blätter für administrative Praxis und Polizeirechtspflege von August Luthardt, begründet von Karl Brater. Nördlingen 1851.
3. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht. 5. Aufl. Bd. I 1875, Bd. II 1876.
4. Bornhak, Preußisches Staatsrecht.
5. Hinrich's Geschichte der Rechts- und Staatsprinzipien seit der Reformation bis auf die Gegenwart in historisch-philosophischer Entwicklung. Leipzig 1852.
6. Handbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien herausgegeben von Dr. Marquardsen Freiburg i. B. Akademische Verlagsbuchhandlung von Mohr (Paul Siebeck).
7. v. Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen. 2. Aufl. 1840.
8. v. Moy, Lehrbuch des bayerischen Staatsrechts. 2 Teile. Regensburg 1840/46.
9. Parlamentarisches Handbuch von Luthardt.
10. Piloty, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern nebst den auf die Verfassung bezüglichen sonstigen Gesetzen, 1. Aufl. 1894, 2. Aufl. 1907.
11. v. Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts 5. Aufl. 1877.
12. Rudhart, Die Geschichte der Landstände in Bayern. 2 Bände, Heidelberg 1816. Neuer Abdruck. München 1819.
13. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen 1883. 2 Bde.
14. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 1. Aufl. 1884; 2. Aufl. Freiburg i. B. 1894.
15. Seydels Abhandlung: Parlamentarische oder richterliche Legitimationsprüfung? Freiburg i. B. 1888.
16. Sismondi, Etudes sur les sciences sociales, Paris 1836.
17. Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 1. Aufl.
18. Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 1. Aufl.

Einleitung.

Wie bei den meisten parlamentarischen Einrichtungen, so haben wir auch bei dem Institut der parlamentarischen Ausschüsse den Ursprung derselben in jenem Lande zu suchen, welches mit Recht als das klassische Land des Parlamentarismus bezeichnet worden ist[1]), England. Hier lag der Grund zur Komiteebildung für die Zwecke der Verfahrens im Parlament vorzüglich in dem Bestreben, jeder einzelnen Bill eine juristisch möglichst genaue Fassung zu geben, und tatsächlich eignen sich die Ausschüsse zur Vervollkommnung der Redaktion eines Gesetzes weit mehr als die ganze Versammlung, deren Bewegungsfreiheit eine geringere ist als die von Ausschüssen. Daher kommt es auch, daß in England die beiden Kammern des Parlaments bei besonders wichtigen Fällen von jeher gewohnt waren, sich selbst in Generalkomitees umzuwandeln, eine Einrichtung, die heute noch besteht und welche zuerst bei D'Ewes[2]) erwähnt wird. Zweck dieser Institution ist, Gesetzesvorschläge unter einer freiern Form zu erörtern als in regelmäßigen Debatten, welche oft als lästige, unbequeme Schranke empfunden werden. Vorberatungen in ganz formloser ungezwungener Weise finden wir übrigens bereits bei den alten Römern, wo die Kontionen mit der vorbereitenden Tätigkeit für die Komitien betraut waren.[3]) In England erfolgt nun, wie erwähnt, zum Zwecke einer wenn auch geordneten, so doch ungebundenen von den Fesseln parlamentarischen Formenreichtums befreiten Verhandlung die Umwandlung des ganzen Hauses in ein sogenanntes Committee of the whole house (Komitee des ganzen Hauses[4]). Doch geschieht das nur bei großen legislativen Maßregeln, während sonst je nach Bedürfnis besondere Ausschüsse gewählt werden, deren Prüfung und Berichte von solcher Gründlichkeit sind, daß sie bereits eine Berühmtheit erlangt haben und hinsichtlich ihrer Genauigkeit den Ausschüssen aller andern Parlamente zum Vorbild dienen können.

Ob die Tätigkeit der Ausschüsse immer fruchtbringend ist, hängt zum großen Teil von den sie betreffenden gesetzlichen Bestimmungen ab. Wenn diese präzise gefaßt sind, kann die Tätigkeit der Ausschüsse sehr ersprießlich sein; wo jedoch das Gesetz den Ausschüssen einen nahezu unbegrenzten Wirkungskreis beilegt, kann auch die gegenteilige Wirkung hervorgerufen

---

[1]) S. Annalen des deutschen Reichs, von Dr. Karl Theodor von Eheberg u. Dr. Anton Dyroff, 39. Jhrg. Nr. 1 S. 35.

[2]) S. Hatschek, Englisches Staatsrecht in Marquardsen's Handb. des öffentl. Rechts IV. II. 4. I. S. 408 ff.

[3]) S. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht Bd. 1 S. 541.

[4]) Vgl. Österreichisches Ges. vom 12. Mai 1873 in Betreff der Geschäftsordnung des Reichsrates § 7
Gesch.-Ordn. für das Herrenhaus des Reichsrates 1875 § 14.

werden. Solchen Falls können die Ausschüsse für die ganze Versammlung ein unangenehmes Hemmnis werden, ja es kann sogar die Gefahr vorhanden sein, unmerklich die Gewalt aller auf einen beschränkten Kreis von Mitgliedern zu übertragen. Solche verderbliche Einflüsse sind nicht selten da wahrzunehmen, wo den Ausschüssen entscheidende Befugnisse eingeräumt sind und namentlich da, wo ihnen die Kompetenz zukommt, an Stelle des Gesamtorgans zu fungieren, die Plenarversammlung zu vertreten.

Ein Blick in unsere eigene vaterländische Geschichte lehrt, welches Unheil z. B. das Institut der „ständigen Ausschüsse oder Deputationen" gestiftet hat, welches sich seit dem sechzehnten Jahrhundert nach und nach fast in allen landschaftlichen Verfassungen herausbildete. Zachariae[1]) äußert sich über die Einrichtung sehr ungünstig, indem er sagt: „Meistens wurden die Ausschüsse zu einem Wurm, welcher die Wurzeln der landständischen Verfassung zernagte, die Bedeutung der gemeinen Landschaft nach und nach vernichtete und Mißbräuche aller Art, ja zum Teil den Untergang der ständischen Verfassung herbeiführte."

Dieser Grund ist auch die Ursache, warum in Bayern seit 1819 in den Kammern, wenn es sich um Bildung eines ständigen Ausschusses handelte, solche Vorschläge meist großen Widerstand fanden und zurückgewiesen wurden. Die Kammerverhandlungen zeigen, daß sogar gegen die Bildung von Ausschüssen, welche gewiß nichts gemein haben konnten mit jenem Institut des alten landständischen Ausschusses, eine große Abneigung herrschte, lediglich wegen der unangenehmen Empfindung, welche durch die Erinnerung an den frühern landständischen Ausschuß bei den Kammermitgliedern hervorgerufen wurde. Solche Reminiszenzen wurden namentlich in den Kammerverhandlungen der früheren Zeit gerne wachgerufen, wo keine Gelegenheit versäumt wurde, auf den „alten ständischen Ausschuß" gewissermaßen als abschreckendes Beispiel hinzuweisen. Zur Rechtfertigung darüber, wie begründet die Besorgnis sei, es könne in Bayern noch einmal „ein landständischer Ausschuß" erstehen, wird aus „der Geschichte der bayerischen Landstände" von Rudhart[2]) und zwar aus dem Abschnitt „des Herzogs Wilhelm Regierungsantritt und gewaltsames Führfahren" ein historischer Beleg für den verderblichen Einfluß des „landständischen Ausschusses" angeführt. Dort heißt es nämlich: „In Herzog Wilhelm (indes) war ein junger Freiheitsbrecher groß gewachsen. Denn als er mit Vollendung seines achtzehnten Jahres des Landes Regierung übernommen hatte, bekam er Lust, Land und Leut' in der Hand zu haben und weil ihm eine Schranke gehässig, so säumte er, die Landesfreiheiten und deren Erklärung bei dem Regierungsantritt zu bestätigen, obgleich das neueste Staatsgrundgesetz dieses einem jeden Regenten zur ersten Pflicht gemacht hatte. Erst im zweiten Jahre seiner Regierung gedachte er dessen, rief aber nur einige von der Landschaft

[1]) S. Zachariae, Deutsches Staats- u. Bundesrecht Bd. 1 S. 685.
[2]) Rudhart, Geschichte der Landstände in Bayern, Teil II, S. 293 ff.

nach Landshut. Die ganze Landschaft, wie sich gebührt hätte, lud er nicht, ihnen, wie er sagte, die Kosten zu ersparen, in der Tat, weil er einige wenige durch seine Unterhandlungskunst leichter besiegen oder verderben zu können hoffte.[1]) Auf diese Stelle hin ist es besonders interessant, aus einer Kammerverhandlung desselben Jahres, als wieder Warnrufe vor der Bildung eines ständigen Ausschusses ertönten und zur Verhütung eines solchen „Rudhart" zitiert wurde, den Standpunkt des Geschichtsschreibers, welcher damals Abgeordneter war, selbst kennen zu lernen.[2]) Derselbe äußerte sich wie folgt: „Man hat sich unter Anführung meines Werkes berufen auf die Geschichte und Erfahrung. Hätte man sich aber da genauer umgesehen, so würde man gefunden haben, daß der ganze wohl ineinander gefügte Bau der alten bayerischen Gesetzgebung durch ständische Ausschüsse vorbereitet worden ist, deren Vollmacht noch dazu weit ausgedehnter war (als man nämlich dem neu zu bildenden Ausschusse übertragen wollte). Die alte bayerische Gesetzgebung hat nämlich eine sehr feste historische Grundlage. Seit Kaisers Ludwig Rechtsbuch vom Jahre 1347 sind alle folgenden Gesetzgebungen, die Landesverordnungen Ludwigs, Georgs des Reichen von Landshut, die erklärten Landesfreiheiten bis zum Landrechte 1616, dessen Grundlagen noch bestehen, auf die Sitten des Volkes gegründete, allmählich auseinander erwachsenen Gesetzgebungen ein festes zum Teil noch bestehendes Gebäude, und diese Landesordnungen sind vorbereitet — in den Ausschüssen der Ständeversammlung". Im weiteren Verlaufe seiner Ausführungen weist dann Rudhart darauf hin, daß nicht der „ständische Ausschuß" als solcher die Ursache des Untergangs der alten bayerischen Landschaft war als vielmehr dessen Bestimmung, die Landschaft selbst zu repräsentieren und somit sie entbehrlich zu machen.

Ein Ausschuß mit so weitgehenden Rechten kann allerdings nur wenig Nutzen bringen; denn dadurch, daß er isoliert dasteht, verleugnet er vollständig das, was das Wesen eines wahren Kammerausschusses ausmacht. Dieses besteht, wie ein Abgeordneter einmal zutreffend bemerkte[3]), gerade darin, daß jedes Mitglied des Ausschusses stets mit allen übrigen Mitgliedern der Ständeversammlung in Berührung steht, ihre Kenntnisse benützt und sich jederzeit mit ihnen beraten kann. Das alles war dem alten „ständischen" Ausschusse nicht möglich.

Nachklänge jener aus der korporativen Grundlage der früheren Landschaft hervorgegangenen Institute, über deren Konsonanz zu der neuen repräsentativen Verfassung man Bedenken haben kann, sind die bis in unsere Zeit herein bestehenden „ständischen Ausschüsse" der badischen[4])

---

[1]) Verh. der 2. K. der Stände-Vers. des Kgr. Bayern 1831 Prot. Nr. XVI. Rede des Abg. Frhr. v. Closen.

[2]) Verh. d. 2. K. der Stände-Vers. des Kgr. Bayern 1831 Prot. XVI v. 20. April.

[3]) Verh. d. 2. K. d. Stände-Vers. des Kgr. Bayern 1831 Bd. IV Prot. XVI.

[4]) V. U. für das Großherzogtum Baden v. 22. Aug. 1818, in jetz. Fass. §§ 51, 57.

und württembergischen[1]) Verfassung. Wo natürlich einem Ausschusse besonders weitgehende Befugnisse eingeräumt sind, besteht die Gefahr, daß derselbe über die Grenzen seiner Rechte hinausgehend seine Gewalt mißbraucht, weit eher als bei Ausschüssen, deren Wirkungskreis ein beschränkter ist. Die Quelle solcher Mißbräuche liegt hier aber nicht in der Einrichtung als solcher als vielmehr in dem mangelhaften Ausbau des zugewiesenen Wirkungskreises. Wenn jedoch letzterer genau abgegrenzt ist, dann können und müssen die Ausschüsse als eine heilsame Institution betrachtet werden. So wie die Ausschüsse des bayerischen Landtages heute gestaltet sind, werden dieselben nie eine solche Machtentfaltung zeigen können wie der frühere „ständische Ausschuß", welcher das Grab unserer alten Verfassung war. Denn einer solchen Machtausdehnung ist eine wirksame Grenze gesetzt in der Verfassung selbst.

Diese zunächst und dann die auf ihrer Grundlage und aus ihrem Geiste heraus entstandenen Gesetze und Bestimmungen müssen volle Gewähr dafür leisten, daß die Ausschüsse des Landtags ihrer rechtlichen Stellung nach, ihrer Organisation und ihrer Struktur nach auch in den Rahmen passen, der durch die Verfassung bestimmt vorgezeichnet ist. Soweit dies der Fall ist, wird man sich auch nicht in den Hoffnungen getäuscht sehen, die man von jeher auf die Ausschüsse gesetzt hat, und dann wird den Ausschüssen auch die Bedeutung beizulegen sein, die in den Kammerverhandlungen allezeit hervorgehoben wurde, von heute zurück bis in die Zeit der ersten Ständeversammlung des Königreichs Bayern vom Jahre 1819, in welcher der Abgeordnete Behr das Wesen der Ausschüsse richtig beurteilt, wenn er sagt[2]): „Von dem Ausgang der Wahl der verfassungsmäßigen Ausschüsse hängt zu einem wesentlichen Teil der Gang und Geist unserer künftigen Verhandlungen ab. Sie können dadurch je nach dem Resultat der Wahl gefördert oder gehindert werden. Hier ist der erste Punkt, wo sich die Entfernung aller partikulären Rücksichten, unser Durchdrungensein von einem wahren Gemeingeiste praktisch zu betätigen hat. Lassen Sie uns also, einzig den wahren Zweck unserer künftigen Geschäfte im Auge, für jede Klasse derselben die Männer in Anspruch nehmen, deren Kräfte nach unserm besten Wissen und Gewissen der Sache wirklich gewachsen sind und die uns durch ihre Vorarbeiten in den Stand setzen werden, allenthalben klar zu sehen, worauf es ankommt, damit wir nach des Monarchen Ruf gleich wachsam für die Sicherheit des Thrones wie für die Sicherheit der Güter uns als redliche und unbefangene Gehilfen der Regierung in den wichtigsten Angelegenheiten des Vaterlandes bewähren können."

Damit aber den Ausschüssen auch wirklich die ihnen beigelegte Bedeutung zukomme, dazu bedarf es eines gesunden und kräftigen Ausbaues der Normen über die Ausschüsse, einer gewissenhaften gesetzlichen Festlegung ihrer rechtlichen Stellung, ihrer Zusammensetzung, Bestellung und Funktion.

---

[1]) V. U. für das Kgr. Württemberg v. J. 1819.
[2]) Verh. d. 2. K. d. Stände-Vers. des Kgr. Bayern 1819 Bd. 1 S. 49.

§ 1.

Die rechtliche Stellung der Ausschüsse.

Der Begriff „rechtliche Stellung" umfaßt sowohl Rechte als Pflichten. Bei dieser Deutung sowie bei der Erwägung, daß die Ausschüsse in Ausübung ihrer Rechte ebenso eine verfassungsmäßige Pflicht erfüllen, wie das Recht der Landtagsmitglieder, an der Tätigkeit des Landtages gesetzesgemäß teilzunehmen, zugleich Pflicht ist, werden auch Pflichten der Ausschüsse nicht unerwähnt bleiben dürfen. Hiebei haben wir aber wohl den Unterschied zu machen zwischen den Rechten und Pflichten der einzelnen Mitglieder der Ausschüsse in ihrer Stellung als Mitglieder der entsprechenden Kammer einerseits und zwischen den Rechten und Pflichten der Ausschüsse als solcher andrerseits. Es vollzieht sich hier unverkennbar die Scheidung in eine zweifache Rechtssphäre: in den Komplex von Rechten und Pflichten, welcher die Kompetenz des Organs ausmacht, auf der einen, und in seine individuale Rechtssphäre auf der andern Seite. Letztere kann unmittelbar nicht Gegenstand der Darstellung sein, welche von der rechtlichen Stellung der Ausschüsse handelt, wohl aber gehört erstere in den Kreis unserer Betrachtungen, da durch den Komplex von Rechten und Pflichten, welcher den Ausschüssen als solchen zusteht, die rechtliche Stellung derselben erst klar zum Ausdruck kommt.

Um aber die rechtliche Natur der Ausschüsse des bayerischen Landtages noch besser zur Veranschaulichung zu bringen, werde ich, wo es mir zweckentsprechend scheint, nicht verabsäumen, auf ähnliche oder konträre Verhältnisse des Verfassungsrechts außerbayerischer wie ausländischer Staaten hinzuweisen. Endlich sei noch erwähnt, daß es mir in diesem Paragraphen der Darstellung hauptsächlich darauf ankommt, die rechtliche Stellung der Ausschüsse in ihrer Gesamtheit, so wie sie ihnen allgemein zukommt, zur Darstellung zu bringen und aus diesem Grunde diejenigen Rechte beziehungsweise Pflichten, welche nicht allen Ausschüssen gemeinsam sind, welche also für den rechtlichen Charakter der Ausschüsse insgesamt nicht in Betracht kommen, entweder ganz unerwähnt zu lassen oder doch nur anzuführen, um mit Hilfe solcher irregulärer Rechte zum bessern Verständnis des regulären Wesens der Ausschüsse des bayerischen Landtags beizutragen, ohne aber auf dieselben näher einzugehen, da dieselben meist in dem letzten Paragraphen dieser Darstellung, welcher von der „Funktion der Ausschüsse" handelt, bei den einzelnen Ausschüssen selbst zur Sprache kommen werden.

Nach dieser einleitenden Bemerkung glaube ich auf den Gegenstand meiner Darstellung übergehen zu können.

Ausschüsse bestehen sowohl bei der Kammer der Reichsräte als auch bei der Kammer der Abgeordneten; ihre Bestellung ist teils gesetzlich vorgeschrieben, teils dem Ermessen der betreffenden Kammer anheimgestellt. Ohne Rücksicht darauf, ob die Bildung der Ausschüsse auf einer Rechtsnorm oder auf einer Anordnung der zuständigen Kammer beruht, sind sie ihrer rechtlichen Stellung nach ein aus Mitgliedern ihrer Kammer zusammengesetztes Kollegium, welches dazu bestimmt ist, Gegenstände einer Vorberatung zu unterziehen, hinsichtlich deren die wirksame Beratung und endgiltige Entscheidung der in Betracht kommenden Kammer zusteht. Die Tätigkeit der Ausschüsse ist demnach nur eine vorbereitende zum Zwecke der rascheren und sichereren entscheidenden Erledigung durch die Kammer selbst.

Diese vorbereitende Tätigkeit ist es, durch welche die Ausschüsse rechtlich ein von dem Institut der ehemaligen landständischen Ausschüsse ganz verschiedenes sind. „Denn jene Ausschüsse waren wahre Repräsentanten des Landtags in allen Gegenständen, welche zum Wirkungskreise desselben gehörten, während unsere Ausschüsse dies nicht sind", äußert sich in einer Kammerverhandlung des Jahres 1831 der damalige Justizminister.[1]) „Gerade dadurch, daß die Ausschüsse nicht selbständig handeln können, daß ihnen nur vorbereitende Arbeiten aufgetragen werden, die sie nur begutachtend der Kammer vorlegen müssen, daß sie für sich definitiv nicht beschließen können, kann auch kein gefährlicher Eingriff in die Rechte der Stände vonseiten der Regierung, der den Ausschußsitzungen anwohnenden Minister u. s. w. geschehen. Denn es bleibt ja der Kammer immer überlassen, Abänderungen in den Anträgen der Ausschüsse zu treffen oder sie gänzlich zu verwerfen. Die Ausschüsse werden durch die Kammer kontrolliert, sie vermögen definitiv nichts als durch die Kammer."

Diese rechtliche Natur der Ausschüsse als eines Beratungsorgans liegt auch in den für die Ausschüsse des bayerischen Landtags in Betracht kommenden Rechtsquellen begründet. Unter diesen nimmt die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern vom 26. Mai 1818 den ersten Rang ein. Dieselbe verliert nur insoweit ihre Kraft, als sie durch Verfassungsnovellen entweder aufgehoben oder durch andere Vorschriften ersetzt ist, nicht aber dann, wenn Verfassungsnovellen lediglich Zusätze zu einer Bestimmung der Verfassungsurkunde enthalten. Im letzteren Falle gelten beide Bestimmungen gleichmäßig nebeneinander. Sowohl die Verfassungsurkunde selbst, ihrer Entstehung nach eine oktroierte, da ein volksvertretendes Organ weder vor noch bei der Erlassung derselben mitgewirkt hat, verleiht in mehreren Bestimmungen[2]) den Ausschüssen

---

[1]) Verh. der 2. K. d. Stände-Vers. des Kgr. Bayern 1831 Bd. IV, Prot. XXVI. Rede des Frhr. v. Zentner.
cf. ebenda Rede des 2. Präs. v. Seuffert.

[2]) V. U. Tit. VII § 4, abgeändert durch das Ges. v. 4. Juli 1904
Tit. VII § 20 Abs. I, abgeändert durch Abschn. II Z. 1 des Ges. vom

die Stellung eines Beratungsorgans, wie insbesondere die deutliche Fassung des Art. 22 des Gesetzes, den Geschäftsgang des Landtags betr. vom 19. Januar 1872 [1]), wo ausdrücklich bestimmt ist, daß gewisse Beratungsgegenstände „der Vorberatung und beziehungsweise Beschlußfassung in einem Ausschusse" unterstellt werden müssen, jeden Zweifel darüber ausschließt, welche Stellung den Ausschüssen vorzugsweise zugedacht ist. Danach sind sie, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, auf die vorbereitende Tätigkeit der Beratung und Prüfung beschränkt. Unter Beratung ist aber im Sinne der Verfassungsurkunde durchgängig [2]) die zum Zwecke und als Vorbereitung einer Beschlußfassung gepflogene Verhandlung zu verstehen, und das Organ, welches mit dieser vorzugsweise betraut ist, sind — die Ausschüsse. Diese Auffassung von der rechtlichen Stellung der Ausschüsse zeigt sich auch in der Geschäftsordnung älterer und neuer Fassung der beiden Kammern [3]), deren Regelung zu den autonomen Befugnissen der Kammern gehört. Bei den meisten europäischen Staaten ist hinsichtlich der Feststellung des Geschäftsganges das volksvertretende Organ [4]) mit dem Rechte der Autonomie d. h. mit der Fähigkeit, eigenen Namens bindende Normen aufzustellen, ausgestattet. So in allen deutschen Bundesstaaten wie Württemberg [5]), Baden [6]),

---

19. Jan. 1872 den Geschäftsgang des Landtags betr. cf. damit Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 34 Abs. I

Tit. VII § 21 Abs. I, nicht aufgehoben, sondern nur in der Anwendung beeinflußt durch Abschn. II Z. 2 des Ges. vom 19. Jan. 1872 den Geschäftsgang des Landtags betr. cf. damit Verh. d. K. d. Abg. 1863/65 Sten. Ber. Bd. II S. 46 ff.

Tit. X § 6 mit Abänderungen durch Ges. v. 4. Juni 1848 die Verantwortlichkeit der Minister betr. und durch Ges. vom 30. März 1850 den Staatsgerichtshof u. das Verfahren bei Anklagen gegen Minister betr.

[1]) Über die Doppelnatur dieses Gesetzes als einfaches und Verfassungsges. s. Piloty, Vorwort zur 1. Aufl. seines Kommentars zur Verfassungsurkunde, wonach das Geschäftsgangsgesetz v. 19. Jan. 1872 nicht unter den formellen Begriff des Verfassungsgesetzes fällt.

Ferner die Samml. der auf die Verf.-Urk. bezgl. Ges. und sonstigen Bestimmungen herausgegeben vom Landtagsarchivariat 2. Aufl. S. 563, Anm. 461.

[2]) Vgl. V. U. Tit. VI § 19, Tit. VII §§ 4, 21, 22, 31 usw.

Ferner Bl. f. adm. Praxis und Polizeirechtspflege v. Luthardt Bd. XXXVI in der Abh. „Das Petitionsrecht des bayr. Landtags".

[3]) Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1872 §§ 60, 61; v. J. 1896 §§ 29, 31 Abs. VI usw.

Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1872 Art. 23, 25, 26; v. J. 1904: §§ 20, 21 usw.

[4]) S. über die juristisch unrichtige, aber sogar in der Gesetzessprache vorkommende Ausdrucksweise „Volksvertretung" Seydel: Bayerisches Staatsrecht 1. Aufl. 1885 Bd. II S. 8 u. 9.

[5]) S. Verf.-Ges. v. 23. Juni 1874 Art. 3, womit zugleich die Vorschriften der Verfassungsurkunde über die Behandlung der Beratungsgegenstände § 173 Abs. I als nunmehr der Autonomie der Kammern anheimfallend aufgehoben wurden;

ferner Gesch.-Ordn. der Kammer der Standesherrn festgestellt durch Beschl. v. 21. Juni 1876,

Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. festgestellt durch Beschl. v. 19. u. 24. Juni 1875.

[6]) Feststellung d. jetz. Gesch.-Ordn. der Ersten Kammer s. Erst. K. 1873/74, Pr. H.

Preußen[1]), Sachsen[2]), Hessen[3]), Elsaß-Lothringen[4]), Reuß[5]), Anhalt-Bernburg[6]), Waldeck[7]) u. s. w. Von den ausländischen Staaten seien Österreich[8]), Italien[9]), Frankreich[10]), England[11]), Belgien[12]), Luxemburg[13]), Dänemark[14]), Schweden[15]), Norwegen[16]) als Beispiele genannt. Diese Autonomie war in Bayern durch die 10. Verfassungsbeilage sehr beschränkt. Letztere ist beseitigt und durch die Gesetze von 1831, 1850 und 1872 ersetzt. Art. 1 des letzterwähnten Gesetzes, des Geschäftsganggesetzes vom 19. Januar 1872 ermächtigt die beiden Kammern des Landtags zur eigenen Regelung der Geschäftsordnung innerhalb des Rahmens des Gesetzes. Insofern in ihnen diese rechtssatzerzeugende Kraft erscheint, sind die Geschäftsordnungen Rechtsquelle. In einigen Staaten ist ihnen sogar der Charakter eines wahren Verfassungsgesetzes

---

S. 62, Beil. H. S. 102, der Zw. K. f. Zw. K. 1869/70, Pr. H. S. 143; IV. Beil. H. S. 362; 1879/80 Pr. H. S. 116.
Ferner Gesch.-Ordn. v. J. 1874 für die 1. K.
Gesch.-Ordn. v. J. 1896 für die 2. K. d. Stände-Vers. Sten. Ber. S. 418.

1) V. U. 1850, § 78. Gesch.-Ordn. f. d. Herrenhaus v. 15. Febr. 1892, G. O. f. d. Haus d. Abg., angenommen in der Sitzung vom 16. Mai 1876.

2) S. Landtags-Ordnung v. 12. Okt. 1874, § 1; Gesch.-Ordn. f. d. 1. K. der Stände-Vers. des Kgr. Sachsen v. 16. Okt. 1875, f. d. 2. K. v. 13. Okt. 1874.

3) Der Geschäftsgang ist in Hessen durch die Verf. u. ein bes. Ges. die landständische Geschäftsordnung betr. v. 17. Juni 1874 geregelt; aus diesem Grunde darf die hessische Stände-Vers. auch von ihrer Gesch.-Ord. nicht abweichen, selbst wenn kein Mitglied widerspricht.

4) S. Règlement Art. 70 Verf.; Gesch.-Ordn. des Landesausschusses für Elsaß-Lothringen, angenommen 7. März 1883.

5) V. U. 1852 § 87.

6) V. U. 1850 § 60.

7) V. U. 1852 § 6.

8) Gesch.-Ordn. des Herrenhauses v. J. 1875,
Gesch.-Ordn. für das Abg.-Haus v. 2. März 1875.
Ges. v. 12. Mai 1873 in Betreff der Gesch.-Ordn. des Reichsrates.

9) Gesch.-Ordn. der Deputiertenkammer v. J. 1888
Gesch.-Ordn. des Senats v. April 1883.

10) Règlement Du Sénat v. J. 1898,
Règlement de la Chambre des Députés v. J. 1898.

11) The Standing Orders of The House of Lords 1891.

12) Verfassung Art. 46.

13) Art. 70 Verf.

14) Grundges. § 69, Grundges. v. J. 1849 (das jetzt geltende Grundges.).

15) Reichstagsordnung § 13, Nr. 3, 29, 30, 33, 78
u. S. R.-F. (schwed. Regierungsform) v. 6. Juni 1809, § 110.

16) cf. Staatsrecht von Norwegen v. Dr. Aschehoug in Marquardsens Handb. des öffentl. Rechts.

„Die reglementarischen oder Geschäftsordnungsvorschriften, welche zur Ergänzung der bereits in der Verfassung enthaltenen Bestimmungen erforderlich sind, werden nicht durch förmliche Gesetze, sondern durch einfache Storthings-Beschlüsse aufgestellt." (N. G. §§ 66, 82 b. D. Storthing nimmt sein Reglement immer nur für die betr. Session an; dasselbe erleidet jedoch selten eine Veränderung.

beigelegt [1]). Auch nach letztgenannter Rechtsquelle der Geschäftsordnungen kommt den Ausschüssen des bayerischen Landtags vorzugsweise die rechtliche Stellung eines Beratungsorgans zu. Endlich findet sich diese Auffassung von der rechtlichen Stellung der Ausschüsse durch die konstante Kammerpraxis bestätigt, wie überhaupt die Kammerverhandlungen ein wichtiger Behelf sind für alle rechtlichen und tatsächlichen Fragen, welche die Ausschüsse des bayerischen Landtags betreffen, und in diesem Punkt besonders berücksichtigt werden müssen. Treffend charakterisiert der Abgeordnete Dr. Marquardsen die rechtliche Stellung der Ausschüsse, indem er von einem Verhältnis der Machtvollkommenheit des Plenums zu seinen Gehilfen, den Ausschüssen und Abteilungen, spricht. (Öffentl. Sitzg. vom 12. Februar 1878). Wie bereits dadurch, daß gesagt wurde, den Ausschüssen komme vorzugsweise die rechtliche Stellung eines Beratungsorgans zu, leise angedeutet wurde, ist es nicht ausgeschlossen, daß ein Ausschuß abweichend von der rechtlichen Stellung der Ausschüsse im allgemeinen entscheidende Befugnisse hat. So kam z. B. in früherer Zeit dem Beschwerdeausschuß die durch Gesetz von 1872 Abschn. II Z. 2 beseitigte Befugnis zu, eine Beschwerde von sich aus abzulehnen.[2]) Nach heutigem Recht kann in der bayerischen Abgeordnetenkammer, aber auch nur in dieser, bei Wahlprüfungen und Petitionen unter Umständen die Sacherledigung schon im Ausschusse eintreten,[3]) worauf wir bei der Betrachtung der „Funktion“[4]) nochmals zurückkommen werden.[5]) Immerhin müssen für diese entscheidenden Befugnisse der Ausschüsse bestimmte Voraussetzungen gegeben sein; im allgemeinen gilt auch bei Wahlprüfungen die Regel, daß für die Prüfung der Giltigkeit der für die Zulassung zur Wahlkammer geltend gemachten Titel die Kammer zuständig ist. Dieser Grundsatz der Entscheidung über die Giltigkeit der Wahlen der Mitglieder durch die betreffende

---

[1]) S. Dr. Zoepfl: „Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts“ Bd. II S. 329.

Dies war früher auch in Bayern der Fall; s. Edikt über die Stände-Vers. Beil. X Tit. II.

[2]) S. Pözl, Lehrbuch des bayer. Verfassungsrecht, 5. Aufl. S. 547 u. Seydel, Bayer. Staatsrecht, 1. Aufl. Bd. II S. 218 Anm. 1.

[3]) Seydel, Bayer. Staatsrecht, 1. Aufl. Bd. II S. 218.

[4]) S. § 4 dieser Abhdlg.

[5]) Früher kam dem Beschwerdeausschuß Entscheidungsrecht zu:
S. Verh. d. K. d. Abg. 1871/72 Beil. Bd. I, S. 432—438: „Das in dem § 21 Abs. I des Tit. VII V. U. dem Beschwerdeausschuß eingeräumte Recht, Beschwerden in eigener Zuständigkeit und ohne weitere Mitwirkung der Kammer als ungeeignet zurückzuweisen, war bekanntlich gleichfalls schon mehrfach insbes. im Jahre 1867 Gegenstand eingehender Erörterungen, deren Resultat dahin ging, daß jene Befugnis zu beseitigen sei. Dieser Anschauung glaubte die Staatsregierung im Hinblick auf die Gründe, welche in dem Gutachten des Berichterstatters des II. Kammerausschusses enthalten sind, beitreten und demgemäß die Beseitigung beantragen zu können, wie im Gesetzentwurf geschehen.“

Kammer findet sich in allen Verfassungsurkunden.[1]) Indes gibt es Verfassungen, nach welchen neben der Kompetenz der Kammer zur Prüfung der Legitimation ihrer Mitglieder bei Wahlanfechtungen wirkliche Gerichte zur Entscheidung in Wahlprüfungssachen berufen sind. In die Reihe dieser gehören Großbritannien, Schweden, Finnland und Bulgarien.[2])

Es scheint mir deshalb von Wichtigkeit zu sein, bei den Ausschüssen des bayerischen Landtags gerade den Mangel der entscheidenden Befugnisse zu betonen, weil den Ausschüssen ausländischer Verfassungen vielfach solche übertragen wurden[3]). Am schärfsten tritt das in England hervor, wo durch die Greenvillakte von 1770 einem Ausschuß des Hauses der Gemeinen die Aburteilung von Wahlbeschwerden zustand, während die neue Gesetzgebung, wie erwähnt, an die Stelle des früheren Wahlausschusses Gerichtshöfe setzte.[4]) Ebenso hatte in Schweden die Reichstagsordnung von 1810 in großer Ausdehnung den Komitees Entscheidungsrecht eingeräumt. In gewissen Fällen überträgt auch die gegenwärtige geltende Reichstagsordnung für Schweden vom 22. Juni 1866 dem Konstitutionsutskott Entscheidung mit bindender Wirkung.[5]) Bei flüchtiger Betrachtung scheint auch die Wahlprüfungsjunta (junta delle elezioni) des regolamento der Deputiertenkammer des italienischen Parlaments vom 28. November 1868 hinsichtlich ihrer rechtlichen Stellung den Charakter einer erkennenden Stelle zu haben, zumal ihr Verfahren, welches nur bei Wahlanfechtungen eingeleitet wird und welches nach den dem deutschen Zivilprozeß eigentümlichen Grundsätzen der kontradiktorischen Verhandlung, Zeugenvernehmung, Mündlichkeit, Unmittelbarkeit und Öffentlichkeit durchgeführt wird, in allen Teilen einem Prozeßverfahren gleicht.[6]) Allein „der mit so viel versprechender Miene aufgetretene Wahlgerichtshof verwandelt sich in einen gewöhnlichen an die Kammer berichtenden Prüfungsausschuß." Mit diesen Worten gibt Seydel treffend

---

[1]) cf. f. Bayern: Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Juni 1872 Art. 3 Abs. II.

Baden: V. U. § 41 v. J. 1818; Württemberg: V. U. 1819 § 159; Preußen: V. U. 1850 § 78; Hessen: V. U. 1820 § 87; Sachsen-Koburg-Gotha: V. U. 1852 § 81; Oldenburg: rev. V. U. 1852 art. 124; Nassau j. L.: V. U. 1852 § 7; Waldeck: V. U. 1852 § 58 usw.

[2]) S. Seydels Abhandlung „Parlamentarische oder richterliche Legitimationsprüfung?"

[3]) z. B. dem Konstitutionsutskott in Schweden.

[4]) Es war ein auf umständliche Weise gebildetes Wahlprüfungskomitee mit dem Rechte, Eide abzunehmen und in der Streitsache endgiltig zu entscheiden. Durch die 2. parlamentarische Reformakte von 1867 wurde die Wahlprüfung an einen vom Unterhause unabhängigen Gerichtshof übertragen. Über weitere Bestimmungen der Perliamentary Election and Corrupt Practice Act 42 u. 43 Vict. c. 75 v. J. 1879 und der Judicature acts v. J. 1881 s. Hatschek, Englisches Staatsrecht Bd. I S. 297.

[5]) Vgl. Das Staatsrecht von Schweden v. Dr. Aschеberg in Marquardsens Handb. d. öff. Rechts.

[6]) S. Staatsrecht des Kgr. Italien v. Dr. Brusa in Marquardsens Handb. d. öff. Rechts; ferner Seydels erwähnte Abhandlung.

den Sinn der im regolamento der italienischen Deputiertenkammer enthaltenen Bestimmung „Le sue conclusioni — gemeint sind die Beschlüsse der Wahlprüfungsjunta — motivati saranno communicate alla camera, che deliberera" zum Ausdruck. Allein nach Art. 27 der nämlichen Geschäftsordnung vom Jahre 1888 steht der Junta die Befugnis zu, die Wahl für ungiltig zu erklären, unter der Voraussetzung, daß aus der Prüfung der Akten bei dem Gewählten eine Bedingung als fehlend erkannt wird, welche die Verfassungsurkunde als gesetzliche Voraussetzung für die Person des Gewählten fordert.

Entscheidende Befugnisse von solcher Bedeutung stehen den Ausschüssen der bayerischen Kammern nicht zu. Wenn auch einzelnen besonderen Ausschüssen ausgedehntere Rechte eingeräumt werden als den ordentlichen — ich denke da z. B. an den Ausschuß für neue Gesetzbücher[1]), an den Ausschuß für Ministeranklagen[2]) — so gilt doch allgemein als Regel, daß die Ausschüsse nur eine begutachtende Rolle gegenüber dem entscheidenden Hause spielen. Es ist hier bei der Betonung des scharfen Gegensatzes, welcher sich hinsichtlich der rechtlichen Stellung zwischen den Ausschüssen und der Kammer selbst zeigt, auch darauf hinzuweisen, daß auch die Ausschüsse und die Abteilungen der Kammer der Abgeordneten Institute ganz verschiedener Natur sind, was nämlich deren Geschäfts- und Wirkungskreis anlangt. Die Abteilungen haben lediglich die Aufgabe, die Wahlen vorzuprüfen und die Mitglieder der Ausschüsse zu wählen[3]), während dagegen die Ausschüsse mit der gesamten Vorbereitungstätigkeit betraut sind. Daher sind nicht die Gesetzesbestimmungen, welche für die Ausschüsse gelten, ohne weiteres auch für die Abteilungen als analog anwendbar zu erachten. Eine Anwendung der Rechtsregel „ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio" wird hier meist ausgeschlossen sein. Wo aber Zweifel entstehen, ob nicht auch Gesetzesbestimmungen, welche für die Ausschüsse aufgestellt sind, auch auf die Abteilungen anzuwenden seien, kommt der Rechtssatz „in re dubia melius est verbis edicti servire" zur Anwendung. Wenn übrigens eine gesetzliche Bestimmung nur auf eine beratende Tätigkeit paßt, so wird auch dieser Umstand einen Behelf für die Auslegung einer unklaren Vorschrift sein. Worin

[1]) Die besonderen Ausschüsse, welche für neue Gesetzbücher gewählt werden, erhalten durch das Ges. vom 12. Mai 1848 die Behandlung neuer Gesetzbücher betr. eine gewisse selbständige Stellung; sie können auch nach der Vertagung und Schließung des Landtags versammelt bleiben bezw. versammelt werden (s. Art. 11, 12 d. Ges.) ähnlich wie dies beim ständischen Ausschuß der württembergischen u. badischen Verfassung der Fall ist. Trotzdem sind auch sie vorwiegend als Beratungsorgan gedacht. S. Art. 14 des Ges.

[2]) S. V. U. Tit. IX § 6 u. Ges. die Verantwortlichkeit der Minister betr. v. 4. Juni 1848 Art. 10.

Diesem Ausschuß kommt das besondere Recht zu, Zeugen- und Sachverständigenvernehmung durch den ordentlichen Richter zu veranlassen nebst anderen Rechten.

S. ferner Art. 2 des Ges. den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister betr. vom 30. März 1850.

[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1872 Art. 6 Abs. I u. Art. 19 Abs. V; v. J. 1904 § 6 Abs. I, § 19 Abs. III.

besteht nun aber diese beratende, diese vorbereitende Tätigkeit der Ausschüsse und welchen Zweck hat sie? Man kann die gesamte Tätigkeit der Ausschüsse vielleicht in der Weise zusammenfassen, daß man sagt: Sie besteht in der Sammlung aller einschlägigen Materialien, die herbeigeschafft werden müssen, soweit sie nicht schon vorhanden sind, in der Verarbeitung derselben und in der Berichterstattung und Antragstellung an die Kammer, welche dann zu entscheiden hat.

Ein Ausfluß aus der rechtlichen Stellung eines Vorberatungsorganes sind jene Rechte und Pflichten, welche im allgemeinen allen Ausschüssen gemeinsam sind unbeschadet der besondern Rechte, welche dem einen oder andern Ausschuß zugestanden sein mögen. Darunter fällt naturgemäß „die Berichterstattung" d. h. das Recht und die Pflicht, über den Gang und das Ergebnis der Beratung dem Hause Mitteilung zu machen.[1]) Selbst wenn das Gesetz ein Berichterstattungsrecht nicht besonders aussprechen würde, so müßte gleichwohl ein solches angenommen werden, da sich dasselbe aus der Natur der Sache ergibt und mangels desselben der Zweck jeder Vorberatung durch einen Ausschuß illusorisch wäre. Die Berichterstattung an die Kammer durch einen vom Ausschuß erwählten Referenten ist, abgesehen von wenigen Ausnahmen, eine mündliche.[2]) Es steht aber den Ausschüssen nichts im Wege, jederzeit schriftliche Berichterstattung zu beschließen.[3]) Letztere ist sogar die Regel bei Berichten und Gutachten der Ausschüsse über Regierungsvorlagen, selbstständige Anträge der Kammermitglieder oder Beschwerden. In diesen Fällen, wo schriftliche Berichterstattung vorgeschrieben ist, müssen die Berichte auch gedruckt und gleichzeitig an die Regierungsvertreter und Kammermitglieder verteilt werden und können regelmäßig im vollen Hause erst zur Beratung gelangen nach Ablauf einer Frist von zwei

---

[1]) cf. darüber die Äußerungen des Abg. Freiherr von Stauffenberg in der Plenarsitzung v. 23. Febr. 1872, Sten. Ber. 1872 Bd. II S. 29; ferner die Äußerungen des Abg. Burkart in der Plenarsitzung vom 5. Dez. 1849, Bd. II S. 426 ff. u. Verh. d. K. d. Abg. 1877/81 Beil.-Bd. III S. 195 ff.

[2]) Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. §§ 26 Abs. I u. 33 Abs. V.
Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 27 Abs. VI.
Die entgegengesetzte Bestimmung, daß mündliche Berichte nur ausnahmsweise erfolgen können, treffen: Elsaß-Lothringen, Gesch.-Ordn. des Landesausschusses v. J. 1883 § 19 Abs. II u. IV; Preußen: Gesch.-Ordn. für das Herrenhaus v. 15. Juni 1892 § 20 Abs. II, Gesch.-Ordn. für das Haus der Abg. v. J. 1896 § 28 Abs. III; Sachsen: s. L.-O. § 15 Abs. II (Landtagsordnung v. 12. Okt. 1874), Gesch.-Ordn. der I. Kammer v. 16. Okt. 1875 § 16, Gesch.-Ordn. der II. K. vom 13. Okt. 1874 § 26; Hessen: s. Ges. die landständische Gesch.-Ordn. v. 17. Juni 1874 Art. 26; Württemberg: Gesch.-Ordn. d. K. d. Standesherrn 1876 § 64 Abs. II, Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 59 Abs. II v. J. 1875.
cf. d. badische Gesch. der Erst. K. § 21, der Zw. K. § 25, wonach schriftliche oder mündliche Berichterstattung erfolgen kann.
cf. Zoepfl, Grundsätze des allgemeinen deutschen Staatsrechts: Die Kommissionsberichte werden regelmäßig schriftlich erstattet.

[3]) Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872 Art. 23 Abs. 2. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 26 Z. 2, der K. d. Abg. § 27 Abs. VII v. J. 1904.

vollen Tagen von dem Tage der Verteilung an.[1]) Hingegen ist es konstante Praxis der Kammern, daß, wenn die Ausschüsse nicht schriftlich referiert, sondern nur mündliches Referat beschlossen haben und wenn die Anträge des Ausschusses zur Verteilung gekommen sind, die Kammern sich nicht gebunden gehalten haben an Fristen zwischen der Beschlußfassung des Ausschusses und der Beratung darüber im Plenum.[2]) Den Berichterstattern der Ausschüsse steht übrigens das besondere Recht zu, Vorträge abzulesen,[3]) welches außer ihnen nur noch die Minister und K. Kommissäre und diejenigen haben, welche selbständige Anträge eingereicht haben.[4])

Neben dem selbstverständlichen Rechte der Beratung und Berichterstattung haben die Ausschüsse das Informationsrecht. Durch sogenannte Enqueten[5]) haben die Ausschüsse das Recht, sich mündliche oder schriftliche Gutachten einzuholen, und zwar können sie sich dazu Sachverständiger bedienen. Indes ist es den Ausschüssen nicht möglich, für dritte Personen die Verpflichtung zur Abgabe von Gutachten zu erzeugen oder eine solche zu erzwingen, wenn sie nicht freiwillig erstattet werden. Eine weitere Beschränkung für die Ausübung dieses Rechts liegt darin, daß aus der Vernehmung von Sachverständigen für die Staatskasse unter keinen Umständen Auslagen entstehen dürfen.[6]) Aus dem Rechte zur Vernehmung von Sachverständigen kann nicht auch ein solches zur Vernehmung von Zeugen abgeleitet werden. Letztere ist gesetzlich unzulässig. Nach einem Gesetzentwurf vom Jahre 1849[7]) sollte den Ausschüssen

[1]) Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872 Art. 24 Abs. I; die Praxis der Abgeordnetenkammer hat sich vielfach abweichend verhalten: Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 26, Abs. IV, d. K. d. Abg. v. J 1904 § 21; s. Verh. d. K. d. Abg. 1883/84 Sten. Ber. Bd. I 3. Sitzg. v. 17. April 1883.

[2]) S. Äußerung des Präs. Frhr. v. Ow: Verh. d. K. d. Abg. 1883/84 2. Sitzung vom 7. April 1883, Sten. Ber. I S. 12 ff.

[3]) Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872 Art. 17.
Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 41 Abs. VI.
Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. 1904 § 41 Abs. V.

[4]) Übereinstimmend Baden: V. U. 1818 § 77 Gesch.-Ordn. für d. erste K. § 32, für die zweite K. § 36;
Württemberg: Gesch.-Ordn. d. K. d. Standesherrn v. J. 1876 § 67, Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1875 § 66;
Hessen: Ges. die landständische Geschäftsordnung betr. v. J. 1874 Art. 43 Abs. I.
Vgl. Zoepfl „Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts" S. 340: Bei der Beratung sind den Ständegliedern regelmäßig nur mündliche Vorträge gestattet.

[5]) cf. Vauthier, das Staatsrecht von Belgien in Marquardsens Handb. des öff. Rechts: Jede Kammer übt das Recht der enquête (parlamentarisches Untersuchungsrecht, welches zufolge der Verfassung ein absolutes ist Verf. Art. 40) selbst oder durch eine in ihrem Schoße gebildete Kommission. Die Kammer, die Kommission oder ihre Präsidenten besitzen die einem Untersuchungsrichter zustehenden Befugnisse. Das Verfahren hat große Ähnlichkeit mit einem Gerichtsverfahren.

[6]) Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. vom 19. Jan. 1872 Art. 33 Abs. III u. IV.

[7]) S. Verh. d. K. d. Abg. 1877/81 Beil. Bd. III S. 195 ff.; cf. ebenda die Äußg. d. Abg. Mayer: es können unter diesem Wort (Erläuterungen u. Aufschlüsse) begriffsmäßig schon die Erhebungen durch Untersuchungen u. insbesondere Zeugenvernehmungen nicht gebracht werden.

auch gestattet sein, Zeugen zu vernehmen. Diese Bestimmung wurde aber im zweiten Gesetzentwurf vom Jahre 1849, welcher wörtlich in das Gesetz vom Jahre 1852 und von diesem in das Gesetz von 1872 (Geschäftsganggesetz) überging, fallen gelassen, sodaß also heute ein Recht zur Zeugenvernehmung nicht besteht. Nur der Ausschuß zur Vorprüfung der Ministeranklagen hat in dieser Richtung weitergehende Rechte.[1]) Insofern also ist das Recht der Ausschüsse, sich selbst Informationen zu verschaffen, beschränkt. In diesem Zusammenhang ist auch noch zu erwähnen, daß die Ausschüsse nicht befugt sind, Aufrufe oder Erklärungen an das Volk zu richten. Nach Art. 37 des Geschäftsganggesetzes vom 19. Januar 1872 ist hiezu ausdrückliche Zustimmung der Staatsregierung erforderlich. Diese Vorschrift gilt in gleicher Weise für die Kammern und deren Ausschüsse, paßt aber nicht auf die Abteilungen der Kammer der Abgeordneten.[2]) Der persönliche Verkehr des Präsidenten jedoch mit Petenten und Privatpersonen ist nicht unzulässig.

Das Recht der Ausschüsse, Abänderungsvorschläge (Amendements) zu Gesetzentwürfen oder Anträgen zur ersten Beratung der Kammer zu machen, ist kaum erwähnenswert, da dieses allen Kammermitgliedern zukommt.[3]) Bluntschli[4]) sagt darüber: „Das Recht, Verbesserungsanträge zur Sprache zu bringen, wird nun gewöhnlich allen Mitgliedern der Versammlung zugestanden. Die Engländer sind mit der Einräumung dieses Rechts auf alle Mitglieder vorausgegangen;" und der Literaturhistoriker und Geschichtsschreiber Jean Charles Léonard Simonde de Sismondi, den Bluntschli anführt, sagt im ersten Bande seines Werkes „Etudes sur les sciences sociales"[5]) bezüglich dieses Rechts im englischen Parlament: „Die Mitglieder der beiden Häuser haben das ausgedehnteste Recht der Amendements. Aber sie haben zu viel Weisheit, um sich der Redaktion des Gesetzes zu bemächtigen." Aus dem Umstande, daß das Recht zur Stellung von Abänderungsanträgen allen Mitgliedern der Kammern eingeräumt ist, folgert Bluntschli, daß es auch von den Ausschüssen und in den Ausschüssen „in weitem Umfang" geübt werden kann. Dies ist auch für die Ausschüsse des bayerischen Landtags zutreffend. Hier hat jede Kammer in einem solchen Fall das Recht, ihre Zustimmung nur dem in solcher Weise abgeänderten Gesetzentwurf zu geben. Die durch das ältere Recht bezüglich der von den Kammermitgliedern ausgehenden selbständigen Anträge gebotene Vorberatung der Kompetenzfrage und bezw. Zulässigkeit des Antrags durch einen Ausschuß und die Kammer selbst ist durch das geltende Recht nicht mehr als not-

---

[1]) S. meine Anm. 2 zu S. 11.
[2]) S. Verh. d. K. d. Abg. 1877/81 Beil. Bd. III S. 195 ff.
[3]) Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872 Art. 16. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 33, Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 23 Abs. II v. J. 1904.
[4]) Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, Bd. I.
[5]) Sismondi, „Etudes sur les sciences sociales" Bd. I S. 164, Par. 1836.

wendig erklärt, aber auch nicht ausgeschlossen.[1]) Erwähnenswert ist noch die Bestimmung der Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte, daß ein vom Ausschusse befürworteter Abänderungsvorschlag nur mit Zustimmung der Kammer zurückgezogen werden kann.[2])

Zu den besondern Rechten der Ausschüsse gehört die Befugnis derselben, über die Teilnahme der Kammermitglieder an den Ausschußsitzungen zu befinden, jedoch nicht in dem Sinne, als ob die Ausschüsse bei Beginn der Sitzung jedesmal beschlußmäßig zu der Frage, ob die Teilnahme der Kammermitglieder gestattet oder nicht gestattet werde, Stellung nehmen würden, als vielmehr in dem Sinne, daß sie jederzeit interne Sitzung mit Ausschluß der nicht zum Ausschuß gehörigen Kammermitglieder zu beschließen befugt sind. In diesem Sinn haben die Ausschüsse über das nach der Geschäftsordnung beider Kammern[3]) den Mitgliedern derselben zustehende Recht der passiven Teilnahme als Zuhörer zu befinden.[4]) Nur der Ausschuß für neue Gesetzbücher ist hinsichtlich der letzterwähnten Befugnis zum Ausschluß der Kammermitglieder von der Teilnahme an den Ausschußsitzungen in merkwürdigem Gegensatz zu seiner sonstigen ausgedehnten Kompetenz schlechter gestellt, indem das Gesetz vom 12. Mai 1848 Art. 6 den Kammermitgliedern die Befugnis zur Teilnahme an den Ausschußsitzungen, und zwar nicht nur als Zuhörer,

---

[1]) Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 23 Abs. III.

[2]) Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 33 Abs. X.

[3]) Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 24 Abs. IV im Gegensatz zur früheren Gesch.-Ordn., wo nur die beiden Präsidenten Zutritt hatten cf. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1872 § 53 Abs. I.

Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. 1904 § 27 Abs. III.

[4]) Bezüglich der Teilnahme von Nichtmitgliedern an den Ausschußsitzungen als Zuhörer oder als Mitberater sind die Bestimmungen in den verschiedenen Bundesstaaten sehr verschieden.

a) Die Kammermitglieder lassen an den Ausschußsitzungen nicht einmal als Zuhörer zu: Hessen: Ges. die landständische Geschäftsordnung betr. v. J. 1974 Art. 26 Abs. V; Württemberg, jedoch nur die Abgeordnetenkammer: Gesch.-Ordn. v. J. 1875 § 57; Sachsen: Landtagsordnung v. 1874 § 11 Abs. III, Gesch.-Ordn. der 1. K. v. 1874 § 25 Abs. I u. II; Baden: Gesch.-Ordn. der 1. K. d. Ständevers. § 63 Abs. II, der 2. K. d. Ständevers. § 70 Abs. II; Preußen, jedoch nur das Abgeordnetenhaus: Gesch.-Ordn. 1896 § 30, (cf. auch Österreich: Gesch.-Ordn. des Herrnhauses § 12 Abs. III 1873 u. Gesch.-Ordn. für d. Abgeordnetenhaus des Reichsrates § 29.)

b) Die Kammermitgl. als bloße Zuhörer lassen zu: Bayern: Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 24 Abs. IV, d. Abg.-K. 1904 § 27 Abs. III; Preußen: Gesch.-Ordn. für das Herrnhaus 1892 § 19 Abs. I u. III; Württemberg, nur die Kammer der Standesherrn: Gesch.-Ordn. d. K. d. Standesherrn 1876 § 61 Abs. II.

c) Die Kammermitglieder läßt mit beratender Stimme zu: Elsaß-Lothringen, Gesch.-Ordn. des Landesausschusses 1883 § 18: Jedes Mitglied hat das Recht, in den verschiedenen Kommissionen gehört zu werden. (cf. auch Österreich, Gesch.-Ordn. des Herrnhauses 1875 § 12: Es steht den Kommissionen frei, aus der ganzen Versammlung solche Mitglieder, denen sie besondere Kenntnis des Gegenstandes zutrauen, zur Teilnahme an den Sitzungen mit beratender Stimme beizuziehen).

sondern sogar mit beratender Stimme einräumt. Zweckmäßig ist die Bestimmung der beiden Kammern,[1]) wonach alle Ausschüsse bei der Beratung von Anträgen den Antragsteller und, wenn der Antrag von mehreren gemeinsam gestellt wird, den zuerst Unterzeichneten mit beratender Stimme einzuladen haben.

Von den Rechten der Ausschüsse in ihrem Verhältnis zur betreffenden Kammer verdient endlich noch die Befugnis zur selbständigen Regelung der Tagesordnung erwähnt zu werden, d. h. die Befugnis zur Bestimmung der Gegenstände, welche in einer Sitzung zur Beratung und Abstimmung kommen sollen und zur Festsetzung der Reihenfolge derselben. Dieses Recht ist den Ausschüssen der Abgeordnetenkammer kraft ausdrücklicher Bestimmung der Geschäftsordnung[2]) eingeräumt, während bei der Kammer der Reichsräte eine diesbezügliche Vorschrift fehlt und daher auf Grund der allgemeinen Bestimmung des § 55 der Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte[3]) der § 39, wonach zur Festsetzung der Tagesordnung bei den Verhandlungen der Reichsratskammer der Präsident derselben befugt ist, sinngemäße Anwendung auf den Vorsitzenden der Ausschüsse zu finden haben wird. Wo die Ausschüsse aber zur selbständigen Regelung der Tagesordnung berechtigt sind, ist es auch ihrem Ermessen freigegeben, den einen oder anderen Beratungsgegenstand zuerst auf die Tagesordnung zu setzen. Nur in Anbetracht der Regierungsvorlagen herrscht bei der Kammer der Reichsräte für den Vorsitzenden der Ausschüsse, bei der Abgeordnetenkammer für die Ausschüsse selbst eine Gebundenheit. Die Regierungsvorlagen genießen ein Vorzugsrecht, müssen also vor allen andern Gegenständen auf die Tagesordnung gesetzt werden[4]), vorausgesetzt daß nicht die Regierungsvertreter darauf verzichten. Wollen die Ausschüsse die Beratung einer Regierungsvorlage vertagen, so bleibt, da eine Zuständigkeit hiefür gesetzesmäßig nicht besteht, und die Präsumption für eine solche nicht möglich ist, ohne dabei gegen den allgemeinen staatsrechtlichen Grundsatz zu verstoßen, nach welchem für die Handlung des Staatsorgans — auch die Ausschüsse des bayerischen Landtags haben als Staatsorgane zu gelten, da sie ja öffentliche Funktionen auszuüben haben — zum Nachweise seiner Kompetenz eine Gesetzesbestimmung angeführt werden können muß, nur der Ausweg übrig, an die betreffende Kammer zu berichten, und diese kann dann „ein anderes beschließen", wenn der einschlägige Staatsminister oder K. Kommissär einem solchen

---

[1]) Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 24 Abs. III, Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. 1904 § 27 Abs. IV.

[2]) Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. 1904 § 27 Abs. IX.

[3]) § 55 lautet: Die Bestimmungen des vorstehenden Titels finden entsprechend, und sofern nicht etwas Abweichendes bestimmt ist, auch auf die Ausschußsitzungen Anwendung. Die dem Präsidenten zustehenden Befugnisse übt der Vorsitzende aus.

[4]) Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872 Art. 22 Abs. II. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 24 Abs. IX u. § 39 Abs. III. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. 1904 § 29. cf. Verh. d. K. d. R.-R. 1850 Prot. Bd. V S. 577 ff.

Beschluß zustimmt.[1]) Im Gegensatz zu dem Recht selbständiger Festsetzung der Tagesordnung bezw. Vertagung bereits auf die Tagesordnung gesetzter Gegenstände sind zur Regelung der Geschäftsordnung weder die Ausschüsse der Kammer der Reichsräte noch die Ausschüsse der Kammer der Abgeordneten befugt. Diese festzustellen ist vielmehr Sache der betreffenden Kammer. Nur zu Gunsten des Finanzausschusses der Abgeordnetenkammer besteht ausnahmsweise eine Abweichung von diesem Grundsatz.[2]) Allein selbst dieser ist bei der selbständigen Feststellung seiner Geschäftsordnung in Bezug auf die für alle Ausschüsse gleichmäßig geltenden Bestimmungen gebunden. Zu letzteren gehören die Vorschriften über die Geschäftsleitung in den Ausschüssen, über die Berichterstattung derselben, über die Beschlußfähigkeit und über die Teilnahme von Nichtmitgliedern und Antragstellern an den Sitzungen der Ausschüsse.[3])

Bisher haben wir gehandelt von den Rechten der Ausschüsse in ihrem Verhältnis zur betreffenden Kammer. Wenn schon diese Rechte in inniger Verbindung mit der den Ausschüssen verfassungsmäßig zukommenden rechtlichen Stellung eines Beratungsorgans stehen, so tritt das umsomehr hervor bei den nun zu erörternden Rechten in ihrer Beziehung zur Staatsregierung. Als wichtigstes Recht ergibt sich aus dieser für die Ausschüsse die Befugnis zur Aufschlußerholung bei den einschlägigen Staatsministerien, welche schriftlich oder mündlich ausgeübt werden kann, während z. B. in Württemberg die Kammern, deren Kommissionen und der ständische Ausschuß mit dem Staatsministerium und den einzelnen Ministerien in der Form von Noten, welche vom Vorstand unterzeichnet werden, verkehren. Die Ausschüsse sind aber nicht berechtigt, mit irgend welchen andern Behörden sich in unmittelbare Verbindung zu setzen.[4]) Die Minister haben die Verpflichtung auf ein Ansinnen der Ausschüsse zur Aufklärung bezüglich der zu ihrer Kompetenz gehörigen Gegenstände zu reagieren, soweit sich dasselbe innerhalb des Umfanges des Wirkungskreises der Ausschüsse bewegt. Der Ursprung dieser im Geschäftsgangsgesetz vom 19. Januar 1872 Art. 33 aufgestellten Bestimmung ist zurückzuführen auf den 1. Initiativgesetzentwurf vom Jahre 1849. Der Referent hat damals in dem Bericht, mit dem er den Gesetzentwurf über den Geschäftsgang des Landtags begleitete,

---

[1]) S. Ges. den Geschäftsgang des bayer. Landtags betr. v. 19. Jan. 1872 Art. 24 Abs. II.

Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 32 Abs. I, Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. 1904 § 28 Abs. I.

[2]) Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. 1904 § 27 Abs. IX.

[3]) Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. 1904 § 27 Abs. I—IV.

[4]) Gesetz den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872 Art. 33 Abs. II. Diese Bestimmung ist auch andern Verfassungen nicht fremd. So Württemberg: V. U. 1819 § 126; Baden: V. U. 1818 § 75; Sachsen: V. U. 1831 §§ 125, 133; Hessen: V. U. 1820 § 96; Reuß j. L.: V. U 1852 §§ 88, 89, 77; Preußen: V. U. 1850 § 81; Waldeck: V. U. 1852 § 64a. Die Ausschüsse haben aus diesem Grunde auch nicht das Recht unmittelbaren Verkehrs mit dritten Personen.

das Recht zur Aufschlußerholung festgestellt.[1]) Die Frage, ob das nach Art. 33 Abs. I des Geschäftsgangsgesetzes den Ausschüssen zustehende Recht auch den Abteilungen zustehe, ist zu bejahen;[2]) nicht so ohne weiteres läßt sich aber sagen, ob das Recht zur Aufschlußerholung auch das Recht der Akteneinsicht in sich schließt. Diese Frage ist von alters her Gegenstand ausführlicher Erörterungen bei den Kammerverhandlungen gewesen. Die Staatsregierung hat allzeit daran festgehalten, daß sie zur Vorlage der Akten oder zur Einsichtgewährung in die Akten nicht verpflichtet ist. Diesen Standpunkt vertrat die Regierung auf den Landtagen 1819,[3]) 1828,[4]) 1842, 1849,[5]) 1899.[6]) So verweigerte auch im Jahre 1876[7]) der Staatsminister des Innern die Aushändigung der Akten mit der Erklärung, daß eine Übermittlung der Akten „bisher noch nie stattgefunden habe und mit dem Wortlaute und Geiste der einschlägigen gesetzlichen und verfassungsmäßigen Bestimmungen auch kaum vereinbar wäre." Diese Einschränkung der Ausübung des Rechts zur Aufschlußerholung bei den Staatsministerien erleidet nur zu Gunsten des Ausschusses zur Prüfung der Anklagepunkte einer gegen den Minister oder dessen Stellvertreter in Ansehung einer Verletzung gemäß Art. IX u. X des Gesetzes vom 4. Juni 1848 die Verantwortlichkeit der Minister betreffend erhobenen Anklage eine Ausnahme, indem das Gesetz vom 30. März 1850 den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister betreffend in seinem Art. 19 Abs. III den Kammern ausdrücklich das Recht einräumt, die Akten beim Obersten Gerichtshof d. i. beim obersten Landesgerichte „durch Bevollmächtigte" einzusehen. Der Ziffer 3 des Art. 2 des letzterwähnten Gesetzes, welche im Wortlaut mit Abs. 1 des Art. 33 des Geschäftsgangsgesetzes vom Jahre 1872 übereinstimmt, ist auf Grund des Art. 19 des Staatsgerichtshofsgesetzes eine weite Fassung zu geben. Aber gerade daraus, daß diese weitere Fassung der Z. 3 des Art. 2 angeführten Gesetzes selbst im Gesetze ausdrücklich vorgeschrieben ist, geht hervor, daß der Art. 33 des Gesetzes vom 19. Januar 1872, dessen weite Fassung jeder gesetzlichen Grundlage entbehrt, nicht auch analog jener Bestimmung weit zu fassen ist. Aus diesem Grunde ist auch der Standpunkt der Staatsregierung bei Auslegung des Art. 33 des Geschäftsgangsgesetzes vom Jahre 1872 der allein richtige. Danach haben also die Ausschüsse des bayerischen Landtags keineswegs das Recht, sich selbst aus Amtsakten Aufschluß zu erholen oder die Aushändigung solcher zu fordern.

---

[1]) Vgl. Verh. d. K. d. Abg. Sten. Ber. 1849/50 Beil. Bd. I S. 141, S. 266, ferner Verh. d. K. d. Abg. 1877/81 Beil. Bd. III S. 195 f., Bd. II S. 464 ff.
[2]) S. Verh. d. K. d. Abg. 1877/68 Sten. Ber. II S. 464 u. S. 467, 468.
[3]) Verh. d. 2. K. d. Stände-Vers. 1819, Sitzung v. 21. Febr. 1819.
[4]) Verh. d. 2. K. d. Stände-Vers. 1827/28 Beil. Bd. 16, Beil. 88 S. 17, S. 44 ff.
[5]) Verh. d. K. d. Abg. 1849 Beil. Bd. S. 111.
[6]) Verh. d. K. d. Abg. 1899/00 Sten. Ber. Bd. I S. 915.
[7]) Verh. d. K. d. Abg. 1875/76 Sten. Ber. Bd. II S. 13, 20, 21, 35, 862.

Die Gründe, welche die Staatsregierung zur beharrlichen Verweigerung der Akteneinsicht veranlassen, dürften aus einer Äußerung des Ministeriums vom 9. Dezember 1842 ersichtlich sein, welches eine Bitte der Kammer um Mitteilung von Regierungsberichten damit ablehnte, daß diese nicht möglich sei, ohne „die Kammer oder die Ausschüsse" in eine dem Buchstaben und Geiste der Verfassungsurkunde zuwiderlaufende Berührung mit den den Ministerien untergeordneten Stellen und Behörden zu bringen." Eine Verweigerung anderweitiger Auskunftserteilung hingegen würde als eine Gesetzesverletzung zu betrachten sein und würde den betreffenden Minister wegen dieser vor die Anklagebank des Staatsgerichtshofes[1]) ziehen.[2]) So ist also das Informationsrecht, soweit es von den Ausschüssen gegenüber der Staatsregierung geltend gemacht werden kann, keineswegs unbeschränkt. Wir haben auch in den Verhandlungen der Abgeordnetenkammer vom Jahre 1849[3]) einen Beleg dafür, daß man den Kammerausschüssen das Recht der enquête nur teilweise zugestanden hat und daß man bereits damals davon ausgegangen ist, den Ausschüssen das über bloße Erläuterungen und Aufschlüsse hinausgehende Recht, weitere Recherchen, Zeugenvernehmungen und amtliche Erhebungen verursachende Beschlüsse zu fassen, keineswegs eingeräumt hat. Nicht alle Staaten haben den Kammerausschüssen das Recht der Akteneinsicht rundweg abgesprochen. So hat z. B. im Königreich Württemberg sowohl die Kammer der Standesherrn als auch die Kammer der Abgeordneten in der Geschäftsordnung eine Bestimmung enthalten, welche gestattet, die einzelnen Ministerien um die Mitteilung von Aufschlüssen und „Akten" zu ersuchen und zwar ist dieses Recht den Kommissionen eingeräumt.[4]) Hingegen ist der andere Grundsatz des Verbots des unmittelbaren Verkehrs mit andern Behörden als den Staatsministerien sowie des Verbots unmittelbaren Verkehrs mit dritten Personen allgemeiner Grundsatz aller Verfassungen.[5]) In gewissen Fällen machen die Verfassungsurkunden eine Ausnahme. Eine solche bildet selbstverständlich die Beziehung der Kammern und der Ausschüsse der-

---

[1]) Ges. den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister betr. vom 30. März 1850 Art. 2 mit Art. IX u. X des Ges. die Verantwortlichkeit der Minister betr. vom 4. Juni 1848 mit V. U. Tit. X § 6 Abs. I.

[2]) cf. bezüglich des Rechts der Aufschlußerholung durch die Ministerien den Bericht des Ausschs. d. K. d. Abg. für die Gesch.-Ordn. die Rechtsverhältnisse der Abteilungen betr. v. 22. Jan. 1878 Beil. Bd. III S. 195 ff.;

ferner Ausschußbericht de dato 10. Okt. 1871, Plenarsitzg. v. 13. u 14. Okt. 1871, welcher nur ungenügenden Aufschluß gewährt, was unter „Erläuterungen und Aufschlüssen" im Sinne des Art. 33 des Ges. v. 19. Jan. 1872 zu verstehen sei.

[3]) S. Verh. d. K. d. Abg. 1849 Beil. Bd. I S. 141, S. 266.

[4]) Gesch.-Ordn. d. K. d. Standesherrn v. J. 1876 § 62; Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1875 § 56 Abs. II.

[5]) Bayern: Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872 Art. 33 Abs. II. Ausdrücklich ausgespr. haben dies auch noch z. B. Württemberg: V. U. 1819 § 126; Baden: V. U. 1818 § 75; Hessen: V. U. 1820 § 96; Preußen: V. U. 1850 § 81; Sachsen: V. U 1831 § 133 usw.

selben zum Staatsgerichtshof in den verfassungsmäßig zugelassenen Fällen der Ministeranklage.[1]) Von diesem Falle abgesehen gibt es nur einige ausländische Staaten, welche den Kammerausschüssen ein unmittelbares Benehmen mit allen Behörden gestatten. Bemerkenswert ist in dieser Beziehung das dänische Verfassungsrecht,[2]) welches bestimmt, daß jedes Thing, um Sachen von allgemeiner Wichtigkeit zu untersuchen, Kommissionen aus seiner Mitte ernennen kann, welche berechtigt sein sollen, sowohl von den Behörden als auch von Privatpersonen mündliche oder schriftliche Aufschlüsse zu fordern. Allerdings kommt dieses Recht in Dänemark nur den sogenannten „parlamentarischen Kommissionen" zu, welche von den gewöhnlichen Ausschüssen der Thinge sich durch diese Ausnahmestellung unterscheiden. Eine von dem allgemeinen Grundsatz abweichende Vorschrift findet sich auch in der Verfassung Schwedens.[3]) Die höchst eigentümliche Bestimmung lautet: Findet ein Ausschuß, daß er mündliche oder schriftliche Aufschlüsse von einem königlichen Beamten oder einer andern Staatsautorität bedarf, so kann er durch seinen Vorsitzenden beim König einen Befehl erbitten, um von dem Betreffenden die gewünschten Aufschlüsse zu erhalten.

Der Pflicht der bayerischen Staatsminister zur Aufschlußerteilung bei diesbezüglichen Ersuchen vonseiten der Ausschüsse entspricht die Verpflichtung der letztern, die einschlägigen K. Staatsminister zu den Sitzungen besonders einzuladen.[4]) Analog der Bestimmung der meisten deutschen Verfassungen haben auch die bayerischen Minister oder von der Regierung ernannte Kommissäre Zutritt zu den Verhandlungen der Kammern sowie ihrer Ausschüsse, natürlich ohne Stimmrecht, sofern sie nicht Mitglieder der betreffenden Kammer sind.[5]) Indes ist wohl zu unterscheiden, ob

---

[1]) Ausdrücklich sagt dies: Waldeck: V. U. 1852 § 64a; ferner Oldenburg: rev. V U. 1852 art. 128.

[2]) S. das revidierte Grundges. des dänischen Reichs v. 5. Juni 1849 § 46 und Marquardsens Handb. des öff. Rechts IV. II. 3. S. 59 ff.

[3]) S R.-O. (Schwedische Reichstagsordnung) v. 22. Juni 1866 § 46.
cf. Schwedisches Staatsrecht v. Dr. Aschеberg in Marquardsens Handb. des öff. Rechts.

[4]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 24 Abs. I: „Die betreffenden K. Staatsminister werden zu den Ausschußsitzungen besonders eingeladen." Diese Einladung wird meist zur Pflicht wegen des den Ministern zustehenden gesetzlichen Rechts auf Gehör, dessen Berücksichtigung allerdings auch auf andere Weise denkbar ist als durch Einladung zu den Sitzungen. cf. hierüber auch Seydel, Bayer. Staatsrecht 1. Aufl. 1885 Bd. II S. 237.
Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. 1904 § 27 Abs. V: Hier ist die Pflicht zur Einladung schärfer präzisiert durch den Satz: „Zu jeder Ausschußsitzung sind die betreffenden Königlichen Staatsminister einzuladen."

[5]) V. U. Tit. VII § 24. Ebenso Württemberg: V. U. 1819 § 169; Gesch.-Ordn. d. K. d. Standesherrn 1876 § 62, d. K. d. Abg. 1875 § 56 Abs. II; Baden: V. U. 1818 § 76; Preußen: V. U. 1850 § 60, Gesch.-Ordn. v. 1876 f. d. Abg.-Haus § 30, f. d. Herrenhaus 1892 § 19 Abs. I; Sachsen: V. U. 1831 § 134, Gesch.-Ordn. d. I. K. v. J. 1875 § 15 Abs I, der II. K. v. J. 1874 § 25, ferner L.-O. (Landtagsordnung) 1874 §§ 29, 30; Hessen: V. U. 1820 § 62, Ges. die landständische Gesch.-Ordn. betr. 1874 Art. 27; Nassau: Patent

das Zutrittsrecht der K. Minister und ihrer Vertreter sich darin erschöpft, daß die Verfassung den Kammern und deren Ausschüssen die Möglichkeit gewährt, die Minister oder deren Vertreter zu den Kammer- und Ausschußsitzungen einzuladen oder ob den genannten Personen ein positives Zutrittsrecht in dem Sinne zukommt, daß die Kammern und ihre Ausschüsse das Erscheinen der Minister oder ihrer Stellvertreter nicht verhindern können, daß sie also verfassungsmäßig verpflichtet sind, die Anwesenheit jener Personen zu dulden. In Bayern steht den Ministern nach Tit. VII § 24 der Verfassungsurkunde das Zutrittsrecht zu den Kammern im letzteren Sinne zu, und das Gesetz den Geschäftsgang des Landtags betreffend vom Jahre 1831, 1850 und endlich vom 19. Januar 1872 gibt den Ministern sogar das Recht, vor der Berichterstattung eines Ausschusses an die Kammer gehört zu werden.[1]) Ein Zutrittsrecht im ersteren Sinn räumt das württembergische Verfassungsrecht den Ministern ein.[2]) Diese sind nur befugt, an den Sitzungen der Kommissionen teilzunehmen, wenn sie ausdrücklich hiezu eingeladen werden. In Württemberg stieß schon im Jahre 1819 das Recht der Teilnahme der Minister an den Kammerverhandlungen auf den größten Widerstand. Bei den Ständen im Jahre 1874 konnte eine Ausdehnung der Befugnis auf die Kommissionsberatung nicht durchgesetzt werden. „Man befürchtete den allzu großen Einfluß", sagt Gaupp,[3]) „auf minder willensstarke Kommissionsmitglieder durch die Minister".

Das Recht der Ausschüsse, sich an das Staatsministerium mit dem Ersuchen um Aufschlüsse zu wenden, dasselbe um Aufklärungen anzugehen, ist ein Sonderrecht, welches verwachsen ist mit dem allgemeinen

---

v. 1. u. 2. Sept. 1814 § 3; Sachsen-Meiningen: V. U. 1829 § 94; Sachsen-Altenburg: V. U. 1831 §§ 232, 233, 234; Sachsen-Weimar: rev. Grundgesetz. 1850 § 29; Oldenburg: rev. V. U. 1852 Art. 155, 156; Waldeck: V. U. 1852 § 63; Schwarzburg-Sondershausen: V. U. 1857 §§ 65, 66. In Bezug auf geheime Sitzungen der Kammern und ihrer Ausschüsse sind in manchen Verfassungsurkunden Abweichungen von der allgemeinen Regel zugelassen.

Ausländisches Recht: Österreich: s. Gesch.-Ordn. f. das Abg.-Haus des Reichsrats beschl. am 2. März 1875 § 29 A, des Herrenhauses 1875 § 14 u. Ges. v. 12. Mai 1873 in Betreff der Geschäftsordnung des Reichsrats § 7/I; Norwegen: Das norwegische Grundgesetz. § 74 bestimmt: Wenn die Verhandlungen des Storthing eröffnet sind, haben die Staatsminister und die Staatsräte das Recht, sowohl im Storthing als auch in den beiden Abteilungen desselben (nämlich Odelsthing und Lagthing) sich einzufinden." Danach hätten also die Minister keinen Zutritt zu den Komiteeverhandlungen. S. Staatsrecht von Norwegen v. Dr. Aschehoug in Marquardsens Handb. des öff. Rechts; usw.

[1]) Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. Art. 22 Abs. V; das Recht auf Gehör steht seit dem Ges. v. 21. Dez. 1869 auch den badischen Ministern zu.

[2]) Gesch.-Ordn. der K. d. Standesherrn v. J. 1876 § 62.
Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1875 § 56 Abs. II.
cf Ges.-Entw. d. württemb. V. G. v. J. 1874 Art. 5; Prot. d. K. d. Abg. 1870/74 S. 4909 ff.

[3]) S. Gaupp, Staatsrecht des Königreichs Württemberg in Marquardsens Handb. des öffentl. Rechts.

Rechte der Petitionen und der Beschwerdeführung, einem der Natur der Sache nach allen Staatsangehörigen gleichmäßig zukommenden Rechte. „Als formell überall anerkanntes Recht der Stände und daher auch der Ausschüsse erscheint die Befugnis, auf Mißbräuche in der Staatsverwaltung, auf Mängel, ferner wegen Kränkung oder Gefährdung der verfassungsmäßigen Rechte des Landes sowie der staatsbürgerlichen Rechte der einzelnen, von denen der Landtag deshalb Bittschriften annehmen darf, und hinsichtlich der Form oder Fortbildung der Staatsverfassung unmittelbar beim Landesherrn mit Beschwerden und Wünschen hervorzutreten." Daß das Petitionsrecht, d. i. also das Recht, Wünsche oder Anträge an die Krone zu bringen,[1]) auch den Ausschüssen des bayerischen Landtags zusteht, unterliegt keinem Zweifel. Dieses Recht kommt seiner Natur nach allen Staatsangehörigen ohne Ausnahme zu, es wurde auch alle Zeit sowohl von einzelnen wie von Personenmehrheiten ausgeübt. Aus der Möglichkeit jedes Staatsangehörigen, bei den Kammern zu petitionieren, kann allerdings nicht unbedingt auf das Bestehen eines Petitionsrechts der Kammern und der Ausschüsse geschlossen werden, und Seydel hat daher Recht, wenn er einen solchen Schluß als „logische Escamotage" bezeichnet[2]). Doch ist nicht zu verkennen, daß eine Ausübung des Petitionsrechts seitens der Kammern und ihrer Ausschüsse bisher in ununterbrochener Übung war, sodaß uns das Petitionsrecht der Kammern, und auch ihrer Teilorgane, wie insbesondere der Ausschüsse, so selbstverständlich scheint, daß wir uns heute eigentlich darüber wundern müssen, wie das Petitionsrecht der Kammern der Angelpunkt sein konnte, um den sich eine Unzahl von Kammerverhandlungen drehte. Die Landtage in den Jahren 1819,[3]) 1827,[4]) 1853,[5]) 1861,[6]) 1863,[7])

---

[1]) S. darüber Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht Bd. I: „Eine solche Petition kann eine Bitte zur Vorbereitung eines Gesetzesantrags, wie nur diese gewöhnlich den Kammern vor 1848 dem Staatsoberhaupt gegenüber zukam, oder eine Empfehlung, wie sie in England durch die Botschaft des Königs an die beiden Häusern geschieht, einen Gegenstand in Beratung zu ziehen, oder ein Auftrag bezw. Befehl zur Berichterstattung und Antragstellung sein, wie ihn die Häuser Nordamerikas den Kommissionen und die großen Räte der Schweiz den Regierungen zu erteilen pflegen".

[2]) cf. Seydel, Bayer. Staatsrecht 1. Aufl. 1885 S. 30 Anm. 1.

[3]) Verh. d. K. d. Abg. Prot. Bd. II S. 221 ff., 274 ff.; Prot. Bd. XIV S. 610.

[4]) Verh. d. K. d. Abg. 1827/28 Prot. Bd. III S. 14 ff; Prot. Bd. IV S. 44 ff., 58 ff., 68 ff., 72, 149, 214 ff.

[5]) Verh. d. K. d. Abg. 1853/55 Beil. Bd. III S. 532 ff., Sten. Ber. I S. 12, 237, 443 II S. 325; 1850 Beil. Bd. III S. 572 ff.

[6]) Verh. d. K. d. Abg. 1859/61 Beil. Bd. IV S. 469 Sten. Ber. I S. 337 ff.; Verh. d. K. d. R.-R. 1863/65 Beil: Bd. I S. 132 ff.

[7]) Verh. d. K. d. Abg. 1863/65 Beil. Bd. I S. 140, Sten. Ber. I S. 101, 113 ff.; Prot. Bd. I S. 227 ff.; Verh. d. K. d. R.-R. Beil. Bd. II S. 108 ff. Prot. Bd. II S. 137 ff., 186 ff.: Verh. d. K. d. R.-R. 1863/65 Prot. Bd. II S. 140 ff.

1866/69,[1]) 1873,[2]) 1877[3]) geben hievon beredtes Zeugnis. Die richtigste Auffassung, welche aber wiederholten Angriffen vonseiten der Kammermitglieder ausgesetzt war, hat Seydel, wenn er sagt: „Der Landtag und dementsprechend die Ausschüsse haben, insoweit sie sich innerhalb ihrer Zuständigkeit bewegen, ein Recht auf Entgegennahme ihrer Wünsche und Anträge und ein Recht, Bescheid darauf zu erhalten." Da mehrere deutsche Verfassungsurkunden den Satz aufstellen, daß die Kammern sich nur mit den ihnen im Grundgesetz ausdrücklich zugewiesenen Gegenständen beschäftigen dürfen,[4]) sodaß also die Präsumption stets für die Unbeschränktheit der landesherrlichen Gewalt und gegen die Mitwirkung der Volksvertretung spricht, so nimmt Seydel ein auf den gesetzlichen Wirkungskreis beschränktes Petitionsrecht der Stände an. Es hat jedoch nicht an gegnerischen Stimmen gefehlt, die behaupteten, daß eine solche Begrenzung des Petitionsrechtes zu enge sei, daß vielmehr, wenn einmal ein Petitionsrecht angenommen werde, dieses ein unbeschränktes sein müsse.[5]) Allein ein unbegrenztes Petitionsrecht der Kammern und auch der Ausschüsse steht keineswegs im Einklang mit der rechtlichen Stellung, wie die Verfassung Bayerns sie dem Landtag und den Ausschüssen desselben zuweist, und aus diesem Grunde halte ich Seydel's Ansicht für die richtige. Auch die bayerische Kammerpraxis steht auf dem Standpunkt, daß eine Petition doch irgendwie den Wirkungskreis des Landtags, welcher durch die §§ 2—18 der Verfassungsurkunde keineswegs erschöpft wird, berühren müsse.[6]) Auch Bluntschli's Ansicht spricht dafür, daß auch den Ausschüssen des bayerischen Landtags dieses Recht ungeschmälert zugestanden werden muß, indem er sagt:[7])

---

[1]) Verh. d. K. d. Abg. 1866/69 Sten. Ber. IV S. 309, Beil. Bd. IV S. 545; Beil. Bd. V S. 307 ff.; Sten. Ber. VI S. 363 ff.

[2]) Verh. d. K. d. Abg. 1873/75 Sten. Ber. I S. 18 ff.; Verh. d. K. d. R.-R. 1873/75 Beil. Bd. I S. 213; Prot. Bd. I S. 85 ff., Prot. Bd. I S. 206 ff.

[3]) Verh. d. K. d. Abg. 1877/81 Sten. Ber. I S. 247 ff.; Verh. d. K. d. R.-R. Prot. Bd. I S. 161 ff.

[4]) Vgl. Staatsrecht des Kgr. Preußens v. Dr. Schulze in Marquardsens Handb. des öffentl. Rechts: „Der preußischen Verfassungsurkunde ist eine solche Beschränkung von Anfang an ferngeblieben."
Bayer. V. U. v. J. 1818: Tit. VII § 1 (mit §§ 2—19).
Sächs. V. U. v. J. 1831: § 79.

[5]) cf. E. v. Moy, Lehrbuch des bayer. Staatsrechts I, 2 § 187 Z. 2.
Ferner Luthardt, Blätter für adm. Praxis und Polizeirechtspflege Bd. 36.

[6]) Vergl. den Vortrag des Reichsrats Dr. v. Neumayr im vereinigten 1. u. 3. Ausschuß der K. d. R.-R. v. 17. Juni 1886: „Soviel wird doch unter allen Umständen als unbestritten anerkannt werden müssen, daß Anträge bezüglich deren gar kein solcher Zusammenhang (gemeint ist der Zusammenhang zw. dem Antrag und einem zum Wirkungskreis des Landtags gehöriger Gegenstand), weder ein direkter, noch ein indirekter, weder ein unmittelbarer, noch ein mittelbarer, erfindlich ist, durch die Bestimmung des öfter allegierten § 19 Tit. VII V U. als unzulässig erklärt sind". S. dazu Seydel, bayer. Staatsrecht 1. Aufl. Bd. 2 S. 23 unten u. S. 24.

[7]) Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht Bd. II S. 527.

„Das Recht der Bewohner eines Staates, sowohl der Staatsregierung als der übrigen verfassungsmäßigen Organe des Staates, namentlich auch dem gesetzgebenden Körper teils ihre Bitten und Wünsche, teils ihre Beschwerden vorzutragen über Verhältnisse, welche irgendwie in deren Kompetenz gehören, scheint so natürlich und zugleich so unverfänglich zu sein, daß schwer zu begreifen ist, wie dasselbe noch in neueren Zeiten in europäischen Monarchien und Republiken mit entschiedener Ungunst betrachtet und die Übung desselben wie eine strafbare Neuerung und Anmaßung behandelt wurde. Wirklich große Monarchen haben von jeher offene Ohren gehabt für die Bitten und Klagen ihrer Untertanen und diesen die Wege geöffnet, zu ihnen zu gelangen, und was von diesen gilt, das steht auch unter ähnlichen Voraussetzungen allen anderen Organen des Staates wohl an. Es kann dies nur erwünscht sein, wenn sie so in Kenntnis gesetzt werden von den Stimmungen und Begehren, durch welche die Gemüter bewegt werden, und gewiß ist es ein Übermaß unmenschlicher Tyrannei, wenn die Regierten, für deren Gemeinwohlfahrt die Obrigkeit zu sorgen berufen ist, nicht einmal diese bitten und ihr klagen dürfen, während doch sogar der Sklave gegenüber dem Herrn das in der Regel darf. In einem Staate, in welchem politische Freiheit nicht eine leere Phrase ist, versteht sich dieses Recht von selbst.“ Aber gerade deshalb, weil dieses Recht als ein selbstverständliches erscheint,[1]) sind die Ausschüsse befugt, dieses Recht in gleichem Umfange auszuüben wie die Kammer selbst. Das Recht, einen in die Kompetenz des Gesetzgebungskörpers gehörigen Gegenstand in Anregung zu bringen, steht regelmäßig nicht dem gesetzgebenden Körper allein, sondern auch allen Teilen desselben,[2]) mithin auch den Ausschüssen zu.

Die Betrachtungen, die wir über die rechtliche Stellung der Ausschüsse angestellt, haben uns gezeigt, daß die Ausschüsse Beratungsorgane der betreffenden Landtagskammer sind und daß ihnen als solchen der beschriebene Wirkungskreis zukommt. Die rechtliche Natur jedes Organs wird aber nicht nur durch die Gesamtheit der Rechte und Pflichten bestimmt, welche demselben kraft der objektiven Rechtsordnung zukommen, sondern weiterhin bestimmt durch die innere Bildung oder Formation des Organs, welche eine zweifache sein kann. Das Organ kann sein entweder eine Einzelperson oder eine Personenmehrheit in bestimmter Zusammenstellung, und letzteres trifft für die Ausschüsse zu; sie sind ein kollegialisches Organ. Jedes kollegialische Organ weist im kleinen wieder die äußere Gestalt auf, welche der große Körper selbst hat. Auch bei den Ausschüssen des bayerischen Landtags zeigt sich dies. Beide, die Kammer und ihre Ausschüsse, sind sich in ihrer Zusammen-

[1]) S. die Äußerungen hierüber v. Laband, Bornhak, Zöpfl in den Annalen des Deutschen Reichs Jahrgang 1906 Nr. 1 in dem Aufsatz „Formelle Rechte des deutschen Reichstags“ v. Dr. Wagner S. 40, 43.

[2]) S. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht Bd. I S. 915.

setzung und in ihrer Organisation höchst ähnlich. Allein das Grundwesen beider Kollegien, die rechtliche Stellung derselben ist verschieden. Den Ausschüssen fehlt gerade das, was das Bildungsprinzip der Kammern ausmacht, nämlich ein eigener Gemeinzweck. Die Bestimmung der Ausschüsse erschöpft sich darin, Organ für die Kammern zu sein. Die Ausschüsse sind um der Kammern willen tätig und daher nur dann zur Ausübung ihrer Funktion berufen, wenn diese selbst versammelt sind. Sie sind ferner ausschließlich dazu berufen, für den Gemeinzweck des großen Kollegiums der Kammern tätig zu sein, deren Organ sie sind.

Wir können also zusammenfassend sagen: Die Ausschüsse sind ein mit einem ganz bestimmt abgegrenzten auf ihrem Zweck als Beratungsorgan gegründeten Kreise von Rechten und Pflichten ausgestattetes Teilorgan der Kammern mit der Aufgabe, in den zu ihrem Wirkungskreise gehörenden Gegenständen Beratungen zu pflegen, zu prüfen und in einem zusammenfassenden Berichte an ihre Kammer Gutachten zu erstatten.

§ 2.

Zusammensetzung der Ausschüsse.

Bei Besprechung der rechtlichen Stellung der Ausschüsse des bayerischen Landtags wurde zum Schlusse nochmals darauf hingewiesen, daß dieselben kollegial gestaltet sind. Wie jedes Kollegium kollegiale Rechte hat, so haben auch die Ausschüsse solche. Die kollegialen Rechte derselben umfassen aber keineswegs auch die Kompetenz zur autonomen Regelung ihrer Organisation und zur willkürlichen Besetzung ihrer Organe. Für eine solche besteht kein Raum, da die Zusammensetzung zum Teil gesetzesmäßig festgelegt, insbesondere aber durch die Kammern selbst erschöpfend geregelt ist. Da die Ausschüsse sich aus hiezu gewählten Kammermitgliedern zusammensetzen, dürften alle Fragen von Interesse sein, welche diese Zusammensetzung irgendwie berühren. Da drängt sich uns vor allem die für die Zusammensetzung im angegebenen Sinn nicht unbedeutende Frage auf: Besteht für die Mitglieder einer Kammer überhaupt eine Verpflichtung, die Wahl in einen Ausschuß der Kammer anzunehmen? Wenn man von dem allgemeinen Grundsatz ausgeht, wonach es Recht und Pflicht des Landtagsmitgliedes ist, nach Maßgabe der Gesetze und der Geschäftsordnung der Kammern sich an der gesamten Tätigkeit des Landtags zu beteiligen, muß man allerdings annehmen, daß jedes Mitglied jeder Kammer verpflichtet ist, die Wahl in die Ausschüsse der betreffenden Kammer anzunehmen. Denn es ist nicht zu leugnen, daß auch die vorbereitende Tätigkeit der Ausschüsse einen Bestandteil der Landtagstätigkeit bildet. Es gibt jedoch keine der Rechtsquellen eine befriedigende Lösung dieser Frage, weder die Verfassungsurkunde selbst, noch ein sonstiges den Landtag betreffendes Gesetz, noch irgend eine Geschäftsordnung der beiden Kammern. Auch aus dem

Rechte zur Ablehnung der Wahl zum Abgeordneten[1]) kann nicht gefolgert werden, daß einem Landtagsabgeordneten das Recht zustehe, die Wahl in einen Ausschuß der Kammer abzulehnen, deren Mitglied er ist. Denn durch die Annahme der Wahl zum Abgeordneten hat er sich verpflichtet, an der „gesamten" Tätigkeit des Landtags teilzunehmen. Immerhin aber wird man sowohl daraus, daß es sich bei der Annahme einer Ausschußwahl eigentlich um die Übernahme einer Ehrenfunktion handelt, als auch daraus, daß weder in einem Gesetze noch in einer der beiden Geschäftsordnungen eine Verpflichtung zur Annahme oder Beibehaltung dieses Ehrenamtes erwähnt wird, den Schluß ziehen können, daß eine Pflicht hiezu nicht besteht. Dies ergibt sich auch aus der Erwägung, daß im Rechtsstaat Pflichten nicht vermutet werden.[2]) Nur dort, wo das Gesetz ausdrücklich die Pflicht zur Annahme einer Organschaft vorschreibt, besteht der Zwang zur Annahme derselben. Dieser ist nur in Ausnahmefällen gesetzlich statuiert, und diese Ausnahmefälle sind nach allgemeiner Rechtsregel stets strikte zu interpretieren. Wo keine Annahmepflicht besteht, besteht ein Ablehnungsrecht. Wo also nicht ausdrücklich das Gesetz das Gegenteil anordnet, besteht keine Pflicht zur Übernahme einer öffentlichen Funktion,[3]) und tatsächlich ist in den Verfassungen, bei denen eine Pflicht zur Annahme einer Ausschußwahl besteht, eine solche durch ausdrückliche Bestimmung, sei es in einem Gesetze oder in der Geschäftsordnung, ausgesprochen und festgelegt. So haben z. B. Preußen[4]) und Württemberg[5]) von den Bundesstaaten, Österreich[6]) und

---

[1]) S. Ges. die Wahl der Landtagsabgeordneten betr. vom $\frac{21.\ März\ 1881}{4.\ Juni\ 1848}$ Art. 28 Abs. II u. Art. 35 Abs. I s. neues Landtagswahlges. v. 9. April 1906 Art. 29 Abs. III.

[2]) S. Seydel, Bayer. Staatsrecht 2. Aufl. Bd. II S. 111.

[3]) In diesem Sinn übereinstimmend: a) Seydel, Bayer. Staatsrecht 2. Aufl. Bd. II S. 211; b) Bornhak, Preuß. Staatsrecht Bd. I S. 377; c) Sarwey, Staatsrecht des Kgr. Württemberg Bd. II S. 165; d) Gaupp, Staatsrecht des Kgr. Württemberg im Handb. des öff. Rechts von Marquardsen S. 95; Wielandt, Staatsrecht des Großherzogtums Baden S. 53.

S. ferner Brusa, Staatsrecht des Kgr. Italien. Mancini e Galeotti „Norme ed usi del parlamento italiano", Roma 1891, S. 81: „I senatori, quando non preferiscano rinunziare implicitamente, non transmettendo i loro titoli, possono farlo explicitamente ed il Senato deve limitarsi a prendere atto della rinunzia transmettendola poi al ministro d'interno."

Anderer Ansicht ist: v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht Bd. I S. 546.

[4]) S. Gesch.-Ordn. des Herrenhauses v. J. 1875 § 9 Abs. I: Jedes Mitglied des Hauses ist verpflichtet, eine Wahl anzunehmen, wodurch es in eine Kommission oder zur Übernahme anderer Geschäfte berufen wird. Nur aus triftigen Gründen kann es die Enthebung verlangen, worüber die Versammlung sogleich entscheidet.

[5]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. 19. u. 24. Juni 1875 § 53, welcher durch Kammerbeschluß vom 1. Febr. 1901 (Prot. S. 218, 219) als § 52 die Fassung erhielt: Die Mitglieder der Kommissionen werden von der Versammlung mit relativer Stimmenmehrheit erwählt. Der Gewählte ist schuldig, den Auftrag anzunehmen und den Sitzungen regelmäßig anzuwohnen. Wer jedoch bereits Mitglied einer Kommission ist, kann die Wahl ablehnen.

[6]) S. Gesch.-Ordn. des Abgeordnetenhauses des Reichsrats beschl. am 2. März 1875 § 11:

Italien[1]) von den ausländischen Staaten ausdrücklich den Kammermitgliedern eine solche Pflicht auferlegt. Endlich dient die Geschäftsordnung der bayerischen Kammer der Abgeordneten wie auch das Gesetz den Geschäftsgang des Landtags betreffend vom 19. Januar 1872 zum Beweise der Richtigkeit der vertretenen Auffassung, da sowohl erstere wie auch letzteres hinsichtlich anderer Pflichten der Kammermitglieder auch ausdrückliche Bestimmungen treffen. So wird z. B. die gewiß selbstverständliche auf der Natur des Mandats[2]) gegründete Verbindlichkeit zur Teilnahme der Kammermitglieder an der Abstimmung ausdrücklich statuiert.[3]) Nirgends aber wird Erwähnung getan von einer Verpflichtung zur Annahme einer Ausschußwahl.[4]) So möchte ich denn diese Frage in dem Sinne lösen, daß sowohl die Verbindlichkeit zur Annahme wie auch zur Beibehaltung einer Ausschußmitgliedschaft zu verneinen ist. Auch die Kammerpraxis[5])

A. Die Abgeordneten haben die Pflicht an den Sitzungen des Hauses teilzunehmen. Ebenso ist jeder Abgeordnete schuldig, eine auf ihn gefallene Wahl anzunehmen, kann jedoch aus triftigen Gründen die Enthebung verlangen, worüber die Versammlung sogleich entscheidet.

B. Wer bereits Mitglied von zwei Ausschüssen ist, kann eine weitere Wahl in einen Ausschuß ablehnen.

Ebenda § 28 Abs. I: Jedes in einen Ausschuß gewählte Mitglied ist schuldig, an dessen Sitzungen und Arbeiten teilzunehmen.

[1]) Gesch.-Ordn. der Deputiertenkammer v. J. 1888 Art. 19, ferner Staatsrecht von Italien v. Dr. Brusa in Marquardsens Handb. des öff. Rechts: Der Präsident (der Deputiertenkammer) verkündet in der auf seine Wahl folgenden Sitzung der Kammer die Namen von zwanzig seinerseits gewählten Deputierten, welche die Wahlprüfungsjunta bilden sollen, wogegen Weigerung unzulässig ist.

cf. Seydels Abhdlg. „Parlamentarische oder richterliche Legitimationsprüfung?" Über die giunta delle elezioni heißt es: Die Ernannten können nicht ablehnen.

[2]) Dieser allgemeingebräuchliche Ausdruck ist staatsrechtlich zu verwerfen. S. darüber Seydel, Bayer. Staatsrecht 1. Aufl. 1885 S. 9 oben Z. 4 u. 5, ferner ebenda Anm. 1.

[3]) Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872 Art. 29. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1903 § 53 Abs. I.

[4]) Eine solche nahm offenbar der Abg Frhr. v. Fraunhofen an, wenn er gelegentlich der Beratung über einen zu bildenden Gesetzgebungsausschuß sagt: Ich beantrage, daß den Mitgliedern dieses Ausschusses zugestanden werde, die Wahl ablehnen zu können usw. cf. Verh. der 2. K. d. Stände-Vers. 1831 Prot. XVI, ähnl. die Abg. Willisch u. Nätzler. Letzterer: Ich glaube, daß es (die Wahl ablehnen zu können) nicht nur freistehen möge, sondern freistehen müsse. Der Abgeordnete, der bei diesem Ausschuß (bei dem neu zu bildenden Gesetzgebungsausschuß) bleiben soll, kommt in eine ganz andere Stellung, als in welcher er sich gegenwärtig als Ausschußmitglied befindet.

[5]) S. Verh. d. K. d. Abg. 1883/84 7. Sitzung v. 29. Sept. 1883. Hier äußerte der Präsident Frhr. v. Ow: Im Laufe der Sitzung wurden mir schriftlich von Seite der Herren Abg. Köpper u. Vaillant Erklärungen abgegeben, daß sie aus dem Finanzausschuß auszutreten willens sind. Kein Kammermitglied tritt ohne triftige Gründe aus einem Ausschusse aus und wir müssen also die Motive der Herren ehren. Bisher war es Praxis, daß auch keinerlei Widerrede erhoben wurde, wenn einer der Herren aus einem Ausschusse, insbesondere wenn er in demselben längere Zeit gewirkt hat, austrat. Ich kann daher annehmen, daß die genannten Herren als aus dem Finanzausschuß ausgetreten zu betrachten sind. S. ferner Verh. d. K. d. Abg. Sten. Ber. öff. Sitzg. v. 5. Dez. 1883.

spricht für ein Ablehnungsrecht. Was die Kammer der Reichsräte anlangt, so hatte diese bis 1896[1]) ein Ablehnungsrecht nur dem Mitglied eingeräumt, welches bereits einem Ausschusse angehörte und in einen zweiten gewählt worden war. Die neue Geschäftsordnung vom Jahre 1896[2]) gewährt den Kammermitgliedern die Möglichkeit, um Enthebung von der Annahme einer Wahl oder um die Genehmigung zum Austritt aus einem Ausschusse bei ihrer Kammer nachzusuchen; die Verbescheidung dieser Gesuche obliegt der Kammer.

Eine jeden Zweifel über das Nichtbestehen eines Ablehnungs- und Rücktrittsrechts ausschließende Bestimmung trifft außer den oben angeführten Staaten auch noch das Großherzogtum Hessen.[3])

Was die gesetzlichen Voraussetzungen zum Erwerb der Ausschußmitgliedschaft betrifft, so sind diese, da ja nur Kammermitglieder zur Ausschußmitgliedschaft berufen sind, die nämlichen, welche zur rechtlichen Qualifikation eines Kammermitgliedes notwendig sind. Sonach kann jedes rechtmäßig gewählte und durch die betreffende Kammer anerkannte Kammermitglied in die Ausschüsse dieser Kammer gewählt werden. Ein persönliches Recht darauf besteht für die Mitglieder weder in der Kammer der Reichsräte noch in der Kammer der Abgeordneten.

Hinsichtlich der Mitgliederzahl der Ausschüsse ist folgendes zu sagen: Nach der Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte besteht jeder der ständigen und besondern Ausschüsse aus fünf Mitgliedern; unter den ständigen Ausschüssen macht nur der zweite (für die Finanzen mit Einschluß der Staatsschuld) eine Ausnahme, indem für ihn die Mindestzahl von sieben Mitgliedern vorgeschrieben ist. Die Bestimmung, wonach der Ausschuß für die Prüfung von Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmäßiger (oder wegen Verletzung konstitutioneller) Rechte aus neun Mitgliedern sich zusammensetzte,[4]) hat die Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte vom Jahre 1896 nicht übernommen. Außer der festgesetzten Zahl von Mitgliedern hat jeder Ausschuß einen Ersatzmann, der im Falle der Verhinderung eines Mitgliedes die diesem zustehende Stimme erhält. Ein Ersatzmann muß bestellt werden, es können jedoch auch mehrere Ersatzmänner aufgestellt werden. Auch die Abgeordnetenkammer hat die Einrichtung der Ersatzmänner. Hier erfolgt aber nicht von vornherein eine Wahl von Ersatzmännern, sondern erst bei

---

[1]) Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1872 § 50 Abs. I.
[2]) Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 21 Abs. III.
[3]) S. Ges. die landständische Gesch.-Ordn. betr. v. 17. Juni 1874 Art. 25. Die zu Mitgliedern der Ausschüsse Gewählten können ohne Genehmigung der Kammern weder die Wahl ablehnen noch von den Ausschüssen zurücktreten.
[4]) S. Gesch. Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1872 § 45 Abs. II. Hier heißt es übereinstimmend mit V. U. Tit. VII § 21 u. Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. Abschn. II Z. 2 wegen „konstitutioneller" Rechte; s. dagegen Gesch. Ordn. d. K. d. R.-R. § 21 Abs. II.

Eintritt der Verhinderung von Ausschußmitgliedern.[1]) In der Kammer der Abgeordneten wird die Zahl der Mitglieder aller Ausschüsse jeweils durch Beschluß bestimmt. Übrigens greift bezüglich der für die Ausschüsse beider Kammern erforderlichen Mitgliederzahl wie insbesondere hinsichtlich der durch die Möglichkeit der Verstärkung von Ausschüssen unter Umständen hervorgerufenen Veränderung in der allgemeinen Zusammensetzung derselben heute noch eine Bestimmung der zehnten Verfassungsbeilage der Verfassungsurkunde (Beilage X zum Titel VI (V. U. § 10) und zwar der zweite Titel der Verfassungsbeilage, welche bekanntlich durch Gesetz vom 2. November 1831 den Geschäftsgang der beiden Kammern der Ständeversammlung betreffend, sowie durch Gesetz vom 4. Juni 1848 die Wahl der Abgeordneten betreffend, dann durch Gesetz gleichen Datums, die ständische Initiative betreffend geändert und durch Gesetz vom 25. Juli 1850 den Geschäftsgang des Landtags betreffend völlig aufgehoben worden ist. In dem zweiten Titel der zehnten Verfassungsbeilage, welch letztere auch „Edikt über die Ständeversammlung" bezeichnet wird, heißt es nämlich, nach dem in einer vorhergehenden Bestimmung[2]) angeordnet ist, daß jede der beiden Kammern gleich nach der Konstituierung fünf besondere Ausschüsse zu wählen hat, im § 27: Diese Ausschüsse bestehen in der Kammer der Reichsräte aus fünf, in der Kammer der Deputierten, worunter die heutige Kammer der Abgeordneten verstanden werden muß, aus sieben, höchstens neun Mitgliedern. Diese Bestimmung ist trotz der Aufhebung der zehnten Verfassungsbeilage auch heute noch von Wichtigkeit, da sie beim Vollzug des Gesetzes die ständische Initiative betreffend[3]) und zwar beim Vollzug des Art. V Abs. II desselben als mittelbar anwendbar zu erachten ist, indem letztere Bestimmung anordnet: „Im Falle der Unterstützung der Hälfte der anwesenden Mitglieder werden die Ausschüsse auf die doppelte Zahl ihrer Mitglieder verstärkt." Die Bestimmung über die Ausschußberatung ist aber durch Art. 22 des Gesetzes den Geschäftsgang des Landtags betreffend vom 19. Januar 1872 vorbehalten. Da aber hier Bestimmungen über die Zahl der Mitglieder der Ausschüsse fehlen, muß, um diese Lücke im Gesetze auszufüllen, auf die zur Zeit der Erlassung des Initiativgesetzes noch in Geltung befindliche Bestimmung des § 27 Tit. II des sonst nicht mehr giltigen Edikts über die Ständeversammlung zurückgegriffen werden, wonach die Ausschüsse in der Kammer der Reichsräte aus fünf, in der Kammer der Abgeordneten aus sieben, und höchstens aus neun Mitgliedern zu bestehen haben.[4]) Diese Bestimmung kommt

---

1) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 21 Abs. II S. 2.
Gesch.-Ord. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 19 Abs. VI u. § 19 Abs. II; cf. Verh. d. K. d. Abg. 1898 S. 1 Beil. Bd. XX, Abt. II.

2) Beilage X zum Tit. VI § 10 V. U. Tit. II § 25.

3) Ges. die ständische Initiative betr. v. 4. Juni 1848 Art. V.

4) S. darüber amtliche Textausgabe der Verfassungsurkunde des Kgr. Bayern herausgegeben vom Landtagsarchivariat 2. Aufl. Note 346c.

aber nur mehr beim Vollzug des fünften Artikels des Initiativgesetzes zur Anwendung.

Wie zur Begründung des Mitgliedschaftsrechts in einem Ausschusse die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen für den Erwerb des Rechts zur Mitgliedschaft in der betreffenden Kammer unerläßliche Vorbedingung ist, da ja nur Mitglieder der Kammer in den Ausschüssen derselben vollberechtigte aktive Mitglieder werden können, so erlischt dasselbe auch wieder mit dem Wegfall der gesetzlichen Voraussetzungen seiner Begründung. Außerdem tritt aber der Verlust der Ausschußmitgliedschaft auch in jedem andern Falle des Verlustes der Kammermitgliedschaft ein; selbst dann, wenn letzterer nicht durch den Wegfall einer für die Kammermitgliedsqualität erforderlichen gesetzlichen Voraussetzung bedingt wird, sondern z. B. auf Grund Ausschlusses des Mitglieds wegen fortgesetzter Nichterfüllung der Pflicht zur Anwesenheit bei den Kammerverhandlungen herbeigeführt wird.[1]) Es erstreckt sich also der Verlust des Rechtes, Mitglied einer der beiden Kammern zu sein, notwendig auf die Zugehörigkeit zu einem Ausschuß der betreffenden Kammer. Die Ausschußmitgliedschaft steht und fällt gewissermaßen mit der Mitgliedschaft in der Kammer. Mitglied des Ausschusses ist nämlich das betreffende Kammermitglied nur sub clausula rebus sic stantibus d. h. nur solange, als es den jeweiligen gesetzlichen Qualifikationen entspricht. Dieser Gesichtspunkt kann auch für den Fall einer Veränderung der Gesetzgebung über die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft in der betreffenden Kammer erheblich werden. Außerdem aber ist, so natürlich es zu sein scheint, daß der Verlust des größeren Rechts, Kammermitglied zu sein, auch den Verlust des kleineren, nämlich Ausschußmitglied zu sein, nach sich zieht, dies doch erwähnenswert, weil im Falle einer Vertagung oder Schließung des Landtags, durch welche jede Fortsetzung der Kammerverhandlungen gesetzlich unzulässig wird,[2]) ungeachtet dieser Maßregeln, welche vom König bezw. seinem Stellvertreter ausgehen[3]) und die Folge haben, daß auch die Ausschüsse aufhören müssen, weiter tätig zu sein — denn es ist an der Regel festzuhalten, daß ein Ausschuß einer Versammlung diese Versammlung selbst nicht überleben kann — Ausschüsse fortbestehen können.

Solche Ausnahmen sind auch in Bayern zuweilen gemacht worden. So war z. B. dem Gesetzgebungsausschuß die Möglichkeit gewährt, versammelt und tätig zu bleiben, wenn auch der Landtag überhaupt nicht

---

[1]) S. Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. vom 19. Januar 1872: Art. 27 u. 28.
Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. § 8 Abs. III,
Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 51.
[2]) S. V. U. Tit. VII § 31.
[3]) S. V. U. Tit. VII §§ 22, 23.

oder wenigstens vorübergehend nicht versammelt war.[1]) In Württemberg kann der „ständische Ausschuß" bei Vertagung der Ständeversammlung d. h. also bei dem in einem einfachen Reskript an die Stände ausgesprochenen Befehl auf unbestimmte Zeit oder bis zu einem im voraus bestimmten Tag die Sitzungen zu unterbrechen, ermächtigt werden, während der Vertagung Kommissionen der einzelnen Kammern zur Vorberatung von Regierungsvorlagen der ihnen von der Kammer bereits zugewiesenen Gegenstände einzuberufen wie auch mit Genehmigung der Regierung die bei der Vertagung befindlichen Kommissionen ihre Arbeit fortsetzen können. Während der Vertagung tritt der ständische Ausschuß in Wirksamkeit. Ebenso fungiert bei der Schließung der Ständeversammlung, welche im Ermessen der Regierung liegt, der ständische Ausschuß bis zur Eröffnung des neuen Landtags, und zwar bei der Schließung eines außerordentlichen Landtags der frühere Ausschuß, bei der Entlassung eines ordentlichen Landtags wird derselbe neu gewählt. Auch im Großherzogtum Baden wird ein Ausschuß bestellt, welcher bei der Schließung oder Vertagung „der Landstände" in Funktion bleibt; er setzt sich aus Mitgliedern der ersten und zweiten Kammer, dem seitherigen Präsidenten der ersten Kammer und drei andern Mitgliedern derselben zusammen, außerdem aus sechs Mitgliedern der zweiten Kammer; deren Amt dauert bis zum Zusammentritt des nächsten Landtags, sofern nicht vorher eine Auflösung des Landtags erfolgt. Die Mitglieder des badischen „landständischen Ausschusses" werden in jeder Kammer mit Ausnahme des Präsidenten der ersten Kammer, welcher kraft Amtes fungiert, durch relative Stimmenmehrheit gewählt.[2]) Auch dem sächsischen Verfassungsrecht sind solche in Funktion bleibende Aus-

---

[1]) S. Ges. die Behandlung neuer Gesetzbücher betr. vom 12. Mai 1848 Art. 11, 12 Art. 13, 14 u. 15.

S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1872 § 68 b, c, d, e; übereinstimmend Seydel, Bayer. Staatsrecht 1885 Bd. II S. 198 Note[1]); ferner Annalen des Deutschen Reichs 1876, 840—862: „Ein Überblick über den Wirkungskreis und die Tätigkeit des bayer. Landtags seit Abschluß der Versailler Verträge" v. Dr. Ludwig August Müller. Dort heißt es in einer Anmerkung: Es wurde außer Zweifel gestellt, daß die Bestimmungen des Ges. vom 12. Mai 1848 die Behandlung neuer Gesetzbücher betr. auf die Verhandlung der oben unter Z. 1, 2 u. 3 aufgeführten Gesetzentwürfe (gemeint sind das Gesetz den Vollzug der Einführung des St. G. B. des deutschen Reichs betr., ferner das Polizeistrafgesetzbuch und endlich das Gesetz die Durchführung der durch das Strafgesetzbuch f. d. deutsche Reich bedingten Abänderungen des Militärstrafgesetzbuchs betr.) gleichmäßig Anwendung zu finden haben. Demgemäß wurde von jeder Kammer ein Ausschuß zur Beratung gewählt. Diese Ausschüsse blieben zufolge K. Entschließung vom 11. Okt. 71 gemäß Art. 11 des allegierten Ges. vom 12. Mai 1848 auch nach der unterm 11. Okt. 71 verfügten Vertagung des Landtags versammelt.

Endlich s. Verh. d. 2. K. d. Stände-Vers. des Kgr. Bayern 1831 Bd. IV Prot. Nr. XVI.

Und Verh. d. K. d. Abg. 1851/52 Bd. I S. 1 u. der Ausschußvortrag ebenda Bd. IV S. 280.

[2]) S. V. U. § 51.

schüsse, welche dort „Deputationen" heißen, nicht fremd.[1]) Ebenso finden wir im Großherzogtum Hessen eine Durchbrechung des Grundsatzes der Diskontinuität, indem dort die Möglichkeit besteht, daß während einer Vertagung der Ständeversammlung die Ausschüsse oder einzelne derselben zur Erledigung der ihnen zur Begutachtung überwiesenen Angelegenheiten versammelt bleiben, wenn und soweit dies von der Regierung verlangt wird.[2]) Von den ausländischen Staaten kommt in dieser Hinsicht Österreich in Betracht; hier können beide Häuser, wenn ein Antrag hierauf eingebracht wird, beschließen, daß die gewählten Ausschüsse auch nach Schließung der Session des Reichsrats oder während dessen Vertagung die ihnen zugewiesenen Arbeiten fortsetzen und zu diesem Behufe in Tätigkeit bleiben können.[3])

Alle diese Beispiele haben gezeigt, daß bei manchen Ausschüssen die Tätigkeit fortdauert, obwohl für dieselbe ein rechtlicher Grund eigentlich nicht mehr vorhanden ist. Denn die Ausschüsse haben den Zweck, Beratungsorgan ihrer Kammer zu sein und daraus erklärt sich, daß dieselben nur solange zu beraten haben als der Landtag versammelt ist, da ja dieser bezw. jede der beiden Kammern über das, was von den Ausschüssen auf Grund der gepflogenen Beratung in Vorschlag gebracht wird, zu entscheiden hat. Wenn nun aber das Entscheidungsorgan seine Tätigkeit beendet hat, so ist eigentlich kein Grund einzusehen, warum das Beratungsorgan noch weiter in Tätigkeit bleiben soll. Da aber die Möglichkeit, trotz Schließung des Landtags versammelt und in Tätigkeit zu bleiben, für einen Ausschuß nicht ausgeschlossen ist, könnte ein Abgeordneter aus dem Umstand, daß er in einen Ausschuß gewählt wurde, ebenfalls einen Fortbestand des Rechts zur aktiven Beteiligung an den Ausschußsitzungen über die Zeit seiner Kammermitgliedschaft hinaus ableiten, indem er geltend macht, daß er in den Ausschuß gewählt worden sei nicht auf eine bestimmte Zeit, sondern für die Zeitdauer der Wirksamkeit des Ausschusses und daß er deshalb auch seinen Sitz solange im Ausschusse beanspruchen könne als dieser zu Recht bestehe. Aber gleichwohl besteht zwischen beiden Arten der Fortsetzung der Tätigkeit, für welche der ursprüngliche Rechtstitel nicht mehr besteht, ein unverkennbarer Unterschied. An und für sich besteht für die Fortsetzung der Tätigkeit eines Ausschusses nach Schließung des Landtags ein Rechtstitel nicht mehr. Denn dieser erstreckt sich regelmäßig nur auf die Tätigkeit, welche und soweit sie während des versammelten Landtags sich vollzieht. Aber der Verlust des ursprünglichen Rechtstitels hindert eine Fortsetzung der Arbeiten keineswegs, auch nach der

[1]) S. sächsische Landtagsordnung v. 12. Okt. 1874 § 34; § 35 Abs. III. Ferner V. U. 1831 §§ 107, 114.

[2]) S. Hess. Ges. die landständische Geschäftsordnung betr. v. 17. Juni 1874. Verf. 63.

[3]) S. Ges. v. 30. Juli 1867 über die Behandlung umfangreicher Gesetze im Reichsrat.

Schließung des Landtags, wenn an die Stelle des ursprünglichen Rechtstitels ein neuer tritt. So konnte nach bayerischem Staatsrecht, wie bereits erwähnt, der Gesetzgebungsausschuß selbst nach Schließung des Landtags die Beratungen fortsetzen, wenn nämlich der König eine Verfügung in diesem Sinn traf.[1]) Diese Königliche Verfügung ist aber nichts anderes als die Begründung eines neuen Rechtstitels für den den Fortbestand des durch die Schließung des Landtags erloschenen Rechts des Gesetzgebungsausschusses, Beratungen zu pflegen. Indes ist es garadezu unmöglich, auch bei einzelnen Ausschußmitgliedern einen Fortbestand solcher Rechte anzunehmen. In dieser Hinsicht können Schwierigkeiten entstehen, wenn es sich um die Frage handelt, ob ein Ausschuß in seiner ursprünglichen Zusammensetzung auch dann fortbestehe, wenn eine neue Kammer gebildet wird und die Mitglieder des Ausschusses auch Mitglieder dieser Kammer sind. Meines Erachtens ist ein solches Fortbestehen ausgeschlossen, da es den einzelnen Mitgliedern des die Tätigkeit fortsetzenden Ausschusses an einem entsprechenden Rechtstitel fehlt. Auf den ursprünglichen Rechtstitel kann die Fortsetzung der Arbeiten nicht gestützt werden, da die diesen Rechtstitel begründende Kammer überhaupt nicht mehr vorhanden ist. Daran ändert aber auch die Tatsache nichts, daß die Mitglieder des Ausschusses zugleich Mitglieder der neuen Kammer sind. Aus diesem Grunde sagt in einer Kammerverhandlung des Jahres 1831 Rudhardt:[2]) „Es geht nicht an, daß ein Mitglied einer Kammer noch eine Funktion bekleide, wenn die Kammer nicht mehr existiert, von welcher sein Auftrag ausgegangen ist. Dieses wäre der Natur des Mandatsvertrages entgegen." In der Tat ist regelmäßig der Verlust der Ausschußmitgliedschaft eine Begleiterscheinung des Verlustes der Kammermitgliedschaft; es erklärt sich dies aus der accessorischen Natur des Rechtes, Mitglied eines Ausschusses zu sein, und diese accessorische Natur ist an die Tatsache geknüpft, daß jedes Kammermitglied das Recht hat, in einen Ausschuß gewählt zu werden wie andrerseits jede Ausschußmitgliedschaft notwendig eine Mitgliedschaft in der betreffenden Kammer voraussetzt. In der accessorischen Natur, in der Tatsache, daß das eine Recht nicht ohne dem andern bestehen kann, daß eine Trennung der beiden rechtlich gar nicht denkbar ist, liegt es begründet, daß ein Kammermitglied, wenn es seines Sitzes in der Kammer verlustig geht, auch das Recht der Ausschußzugehörigkeit verliert und dies ist bei den Mitgliedern der Abgeordnetenkammer sogar im Falle der Suspension der Abgeordneteneigenschaft bezw. bei Annahme eines Staatsamtes, einer Beförderung oder Hofcharge notwendig die Folge. Darum sagt auch Pözl:[3]) „Eine Folge der Suspension der Abgeordneteneigenschaft ist es, daß auch die ihm von der Kammer etwa

[1]) Ges. die Behandlung neuer Gesetzbücher betreffend vom 12. Mai 1848 Art. 11.

[2]) S. Verh. d. K. d. Abg. v. 20. April 1831 Prot. XVI.

[3]) S. Pözl, Lehrbuch des bayer. Verfassungsrechts 5. Aufl. S. 517.

übertragenen Ämter und Funktionen suspendiert sind, bis die Kammer ihrerseits die neue Legitimation geprüft und anerkannt hat."[1]) Alle diese Fälle aber sind für die Zusammensetzung der Ausschüsse von Bedeutung, da dieselbe unter Umständen eine Änderung erleiden kann, wenn einer dieser Fälle eintritt. Abgesehen von dem unfreiwilligen Verlust der Ausschußmitgliedschaft kann die Zusammensetzung auch dadurch eine andere werden, daß ein Mitglied aus dem Ausschusse freiwillig austritt, was meines Erachtens ohne weiteres möglich ist, oder aber dadurch, daß ein Mitglied eines Ausschusses aus der betreffenden Kammer austritt.[2])

In allen diesen Fällen, wo die ursprüngliche Zusammensetzung durch Ausscheidung eines Mitglieds eine Änderung erfährt, muß der Ausschuß wieder auf die erforderliche Mitgliederzahl gebracht werden. Hiebei erweist sich das in vielen Staaten gebräuchliche Institut der Ersatzmänner als durchaus praktische und angenehme Einrichtung. Auch bei der bayerischen Kammer der Reichsräte besteht sie, und zwar in der Weise, daß bereits bei Bildung jedes Ausschusses mindestens ein Ersatzmann bestellt wird, der auch das Recht mitzuberaten, aber kein Stimmrecht hat. Letzteres aber erwirbt er in dem Augenblick, wo er für ein an der Teilnahme des Ausschusses verhindertes Mitglied eintritt, was ohne weiteres geschieht.[3]) Diese „Verhinderung" kann auf verschiedenen Gründen beruhen. Die Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte spricht nur von dem Fall der „Verhinderung" eines Mitglieds und so ist wohl anzunehmen, daß hiebei kein Unterschied besteht, ob die „Verhinderung" eine tatsächliche ist (z. B. Krankheit), oder ob sie eine „rechtliche" ist (z. B. Verlust der Kammermitgliedschaft, Ausschluß, Austritt), ebensowenig, ob die „Verhinderung" eine dauernde oder nur vorübergehende ist. Während nun bei der Kammer der Reichsräte eine Wahl von Ersatzmännern zum voraus bei Bildung des betreffenden Ausschusses erfolgt, hat bei der Kammer der Abgeordneten ein Antrag auf Wahl eines Ersatzmannes für das behinderte Ausschußmitglied gestellt zu werden. Das Antragsrecht hierauf steht jedem Abgeordneten zu. Erst wenn ein derartiger Antrag gestellt ist, kann zum Ersatz des ausgetretenen Ausschußmitglieds zur Neuwahl geschritten werden.[4]) Es findet dann eine Ergänzung der Zusammensetzung des Ausschusses durch die Kammer bezw. durch die Abteilungen statt, welche das ausgetretene oder behinderte Mitglied des Ausschusses gewählt haben.[5]) Auf diese Weise ist dafür

---

[1]) Über die Form, in welcher eine solche „Neuwahl" vorzunehmen ist, s. Verh. d. K. d. Abg. 1866/69 Sten. Ber. I S. 543 ff.

[2]) cf. Landtagswahlgesetz vom 9. April 1906 Art. 36; Geschäftsgangsgesetz v. 19. Jan. 1872 Art. 27 u. 28; Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. § 8 Abs. III, § 21 Abs. VII; Gesch.-Ordn. d. K. d Abg. §§ 51, 58.

[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. § 21 Abs. II.

[4]) Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 19 Abs. VI.

[5]) Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 19 Abs. V: ähnlich Württemberg: Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1875 mit Änderung vom 1. Febr. 1901, nach welcher

gesorgt, daß die Zusammensetzung im weitern Sinn die ursprüngliche bleibt und daß namentlich die Mitgliederzahl nicht unter das gesetzliche oder geschäftsordnungsmäßige Minimum herabsinkt. In letzterer Hinsicht stimmen die Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten nicht überein. Erstere setzt für alle Ausschüsse eine Minimalzahl von fünf Mitgliedern fest, letztere bestimmt die für einen Ausschuß erforderliche Mitgliederzahl von Fall zu Fall.[1]) Die Gebundenheit an eine gesetzlich oder geschäftsordnungsmäßig festgelegte Zahl ist unter Umständen eine Maßregel, welche oft als lästig empfunden wird, da sich das Bedürfnis einstellen kann, die Zahl der Beratungsmitglieder der Ausschüsse abweichend von der Geschäftsordnung festzusetzen. Vielleicht ist auch dies der Grund, warum die Kammer der Abgeordneten von einer derartigen Bestimmung abgesehen hat und zweckmäßig die Zahl der Mitglieder ad hoc bestimmt. Zweckmäßig scheint mir eine Gebundenheit an eine bestimmte Zahl nie; denn ein Zwang zur Beobachtung einer Mindestzahl kann dazu führen, daß mehr Kräfte in den Dienst einer Sache gestellt werden als notwendig ist und daß vielleicht einzelne Kräfte dabei unnütz werden, die sich sonst sehr nützlich zeigen könnten, eine Gebundenheit aber an eine Höchstzahl führt nicht selten zur Überlastung eines Ausschusses und ist noch unerträglicher als die Bindung an eine Mindestzahl. Deswegen halte ich die Bestimmung der Abgeordnetenkammer für sehr zweckmäßig und für alle Fälle gleich praktisch.

Ein vergleichender Blick auf fremdländisches Staatsrecht lehrt, daß sich Bestimmungen hinsichtlich der Mitgliederzahl von Ausschüssen in größter Mannigfaltigkeit zeigen. Dem bayerischen Staatsrecht am meisten ähnelt in dieser Beziehung das Großherzogtum Baden,[2]) nur daß dort die erste Kammer es ist, welche sich die Bestimmung der Mitgliederzahl für jeden Fall besonders vorbehält, während die zweite Kammer wie unsere Reichsratskammer meist fünfgliederige Kommissionen hat; auch in Württemberg[3]) und Hessen[4]) setzen sich die Kommissionen im allgemeinen aus fünf Mitgliedern zusammen. Beide Kammern sind an eine beschränkte Ausschußmitgliederzahl in Sachsen gebunden.[5]) In der ersten Kammer besteht jede Deputation aus fünf Mitgliedern, wogegen allerdings abweichender Beschluß der Kammer statthaft ist; in der zweiten Kammer sind Deputationen von zehn Mitgliedern die Regel. Doch ist in letzterer ein gewisser Spielraum freigegeben, indem nur nicht weniger als fünf

---

§ 53 eine andere Fassung erhielt; ferner Preußen: Gesch.-Ordn. des Herrenhauses in der Fassung v. J. 1892 § 17.

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. § 21 Abs. II.
Gesch.-Ord. d. K. d. Abg. § 19 Abs. II.

[2]) S. Gesch.-Ordn. für die Erste K. d. Stände-Vers. § 61.
Gesch.-Ordn. für die Zweite K. d. Stände-Vers. § 69 mit § 65.

[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Standesherrn v. J. 1876 § 59; die der 2. Kammer enthält keine Bestimmung darüber.

[4]) S. Ges. die landständische Verfassung betr. v. 17. Juni 1874 Art. 23 Abs. I.

[5]) S. Gesch.-Ordn. f. die Erste K. v. J. 1875 § 13 Abs. I, f. d. Zw. K. § 23.

Mitglieder gewählt werden sollen, aber auch nicht mehr als fünfzehn. Zwischen der Grenze der Mindest- und Höchstzahl kann dann die Kammer nach eigenem Ermessen Bestimmung treffen. Die verhältnismäßig höchsten Zahlen für die Mitglieder der Kammerausschüsse weist im Kreise der deutschen Bundesstaaten das Reichsland Elsaß-Lothringen auf.[1]) Nach der Geschäftsordnung des Landesausschusses, welchem dort die gleiche Zuständigkeitssphäre zukommt wie dem Landtag oder der Ständeversammlung der übrigen Gliedstaaten des Deutschen Reichs, bewegt sich die Zahl der Mitglieder der ständigen Ausschüsse zwischen zwölf und sechzehn; die bei jedem einzelnen Ausschuß bestimmt angegebene Zahl ist aber einzuhalten, außerdem ist vorgeschrieben, daß die Zusammensetzung dieser Kommissionen für die ganze Dauer der Session unverändert bleibt. Die „Spezialkommissionen" des Landesausschusses werden in der Weise zusammengesetzt, daß für jede einzelne Kommission ein Drittel der Mitglieder durch jede der drei durch Los aus der Ständeversammlung geschiedenen und aus neunzehn Mitgliedern bestehenden Abteilungen mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt wird. In Bezug auf die Höhe der Mitgliederzahl der Ausschüsse steht der elsaß-lothringischen Bestimmung Preußen am nächsten, welches im Herrenhause meist fünfzehn, im Hause der Abgeordneten vierzehn Mitglieder für die Ausschüsse verlangt.[2]) Von den ausländischen Verfassungen weisen die englische und französische die höchsten Zahlen auf. Obenan steht England,[3]) wo die Standing Committees für Gesetzgebungszwecke eine Mitgliederzahl von mindestens sechzig und höchstens neunzig im Unterhause haben, dann kommt Frankreich mit Ausschüssen von achtzehn, ja sogar siebenundzwanzig Mitgliedern, und die Chambre des Députés läßt Commissions bis zur Höchstzahl von drei-

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. des Landesausschusses für Elsaß-Lothringen, angenommen in der Sitzung vom 7. März 1883.

§ 16: Aus der Versammlung werden in der Plenarsitzung vier Kommissionen gebildet, und zwar für:

1. Verwaltung des Innern, mit 12 Mitgliedern;
2. Justiz, Kultus und öffentlichen Unterricht, mit 16 Mitgliedern;
3. Finanzen, mit 12 Mitgliedern; (Nach dem stenogr. Bericht der 1. Sitzung XV. Session besteht die dritte Kommission aus 13 Mitgliedern);
4. Gewerbe, Landwirtschaft, Forsten und öffentliche Arbeiten, mit 16 Mitgliedern.

Die Zusammensetzung dieser Kommissionen bleibt für die ganze Dauer der Session unverändert.

§ 17: Außerdem kann die Versammlung die Bildung von Spezialkommissionen zur Vorberatung bestimmte Gesetzentwürfe, Vorlagen und Anträge beschließen. Behufs Bildung dieser Kommissionen wird die Versammlung durch das Los in drei Abteilungen von je 19 Mitgliedern geteilt.

Für jede Spezialkommission wird der dritte Teil der Mitglieder durch jede Abteilung aus ihrer Mitte mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt.

[2]) S. Gesch.-Ordn. f. d. Herrenhaus v. J. 1892 § 15 Abs. III.
Gesch.-Ordn. f. d. Abgeordnetenhaus v. J. 1896 § 26 Abs. III.

[3]) Vgl. Englisches Staatsrecht von Dr. Hatschek in Marquardsens Handb. d. öffentl. Rechts.

unddreißig Mitgliedern zu. Allerdings sind diese Mitgliederzahlen nur ausnahmsweise zugelassen, da im Regelfall auch in Frankreich die Ausschüsse nur aus neun bezw. elf Mitgliedern bestehen.[1]) Eine zweckmäßige Bestimmung bezüglich der Mitgliederzahl der Ausschüsse treffen die Geschäftsordnungen der dänischen Things. Hier findet Wahlmethode nach der Proportionszahl statt, wenn eine gewisse Anzahl von Mitgliedern (im Volksthing 15, im Landsthing 12) dies beantragen; daß sich dieser Modus bewährt, geht daraus hervor, daß meist ein Antrag hierauf gestellt wird.[2])

Es erübrigt noch zu erwähnen, daß die Vorschrift einer bestimmten Mitgliederzahl, welche genau eingehalten werden muß, oft dadurch abgeschwächt wird, daß geschäftsordnungsmäßig für die Kammern die Möglichkeit geschaffen ist, die Ausschüsse zu verstärken und so die Strenge einer Bestimmung abzuschwächen. Von der Verstärkung der Ausschüsse,[3])

---

[1]) S. Règlement du Sénat v. J. 1898 Art. 16, 17, 20 Abs. I.

Les Bureaux au commencement de chaque session ordinaire, nomment de même pour l'année entière:

1° Une Commission de 18 membres, pour l'examen des projets de loi portant déclaration d'utilité publique des Chemins de fer (Résolution du 24 février 1882);

2° Une Commission de 18 membres, chargée de l'examen de tous les projets de loi intéressant l'Armée (Résolution du 22 janvier 1891);

3° Une Commission de 18 membres, chargée de l'examen de tous les projets de loi intéressant la Marine (Résolution du 22 janvier 1891);

Les Bureaux nomment aussi, tous les trois ans, une Commission générale des Douanes composée de 27 membres (Résolution du 26 mars 1891);

Art. 20 Abs. I: Une Commission de vingt-sept membres est chargée de l'examen de la loi des recettes et des dépenses (Resol. du 23 mars 1896).

S. Règlement de la Chambre des Députés: Art. 16, 19, 20, 21.

Art. 16: Suivant la nature des projets qui sont à examiner, la Chambre peut décider que les Commissionsseront de vingt-deux membres ou de trente-trois au lieu de onze.

Art. 20: A chaque renouvellement des Bureaux, il est nommé quatre Commissions mensuelles: Une Commission de vingt-deux membres chargée d'examiner les projets émanant de l'initiative parlamentaire et de donner un avis sur la prise en considération.

Une Commission de onze membres, chargée de l'examen des projets de loi relatifs aux intérêts communaux et départamentaux.

Une Commission de onze membres chargée de l'examen des pétitions.

Une Commission de onze membres chargée de donner son avis sur toute demande de congé.

Art. 21: Une Commission de trente-trois membres, nommée par les Bureaux, est chargée de l'examen de la loi des recettes des dépenses.

[2]) Vgl. Staatsrecht des Kgr. Dänemark v. Dr. Goos und cand. jur. Henrik Hansen in Marquardsens Handb. des öff. Rechts.

[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1872 § 48;
Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 21 Abs. V.

Bei der Kammer der Abg. erübrigt sich eine Bestimmung über die Verstärkung von Ausschüssen, da von vornherein eine Bindung an eine Mitgliederzahl nicht gegeben ist.

welche für die Zusammensetzung derselben nicht ohne Einfluß ist, wird an einer anderen Stelle noch die Rede sein.[1])

Bisher wurde die Zusammensetzung der Ausschüsse im weitern Sinne erörtert; hier gilt als Grundsatz, daß aus den gesamten Mitgliedern der Kammer in die Ausschüsse derselben ein beschränkter Kreis von Mitgliedern dieser Kammer gewählt wird und nur diese gewählten Mitglieder Sitz und Stimme haben, mithin auch nur diese vollberechtigte Mitglieder der Ausschüsse im weitesten Sinne des Wortes sind; und nur diese kommen für die Zusammensetzung der Ausschüsse im weitern Sinn in Betracht. Denn alle diejenigen Personen, denen entweder nur das Recht zuzuhören eingeräumt ist oder welche zwar Beratungsrecht, aber nicht Stimmrecht haben (z. B. der Antragsteller) oder welche an den Ausschußsitzungen zwar dem Recht nach, nicht aber der Pflicht nach (z. B. die Staatsminister, soweit sie nicht selbst Kammermitglieder und dadurch etwa Ausschußmitglieder sind) beteiligt sind, mögen die Frage der Zusammensetzung vielleicht relativ berühren, jedenfalls aber nicht absolut. Die Kammer oder wie später erörtert werden wird, die Abteilungen wählen die Mitglieder der Ausschüsse, sie üben hiebei eine Art Repräsentationsrecht aus. Wenn dann die Zusammensetzung der Ausschüsse im weitern Sinn geregelt ist, dann ist es den gewählten Ausschüssen selbst überlassen, nach Maßgabe der Bestimmungen der jeweiligen Geschäftsordnung diejenigen Vorkehrungen zu treffen, welche der wesentlichen Erleichterung in der Erfüllung der übernommenen Pflichten dienen. Dadurch, daß die Ausschüsse ein Kollegium sind, daß sie sich aus mehreren Personen zusammensetzen, werden besondere Maßregeln notwendig, welche die Zusammensetzung der Ausschüsse im engern Sinn, deren Konstituierung, bewirken. Wie jede Mehrheit von Personen, welche staatliche Funktionen ausübt, um diese richtig erfüllen zu können, selbst wieder verschiedener Organe bedarf, so auch die Ausschüsse. Auch deren Verhandlungen machen eine Leitung nötig, ferner eine schriftliche Fixierung der wesentlichen Momente, endlich eine zusammenfassende Berichterstattung an das Organ, welches über den Ausschüssen steht, nämlich die Kammer, welche zur endgiltigen Entscheidung berufen ist. Nach alledem beantwortet sich die Frage der Zusammensetzung der Ausschüsse im engern Sinne ganz von selbst: Die Leitung obliegt einem Vorsitzenden, die Protokollierung einem Schriftführer oder Sekretär, die zusammenfassende Berichterstattung über die Ausschußverhandlungen einem Berichterstatter oder Referenten. Und das sind auch die Organe, aus denen sich die Ausschüsse, wenn man eine Zusammensetzung im engeren Sinne betonen will, naturgemäß zusammensetzen.

Das Gesamtverhältnis des Beratungskollegiums der Ausschüsse stellt seinem innern Gehalt nach ein Beteiligungsverhältnis aller Mitglieder an dem Gemeinzweck dar, und daran ändert auch der Umstand

[1]) S. unter § 3 dieser Abhdlg.

nichts, daß einzelnen Mitgliedern neben den aus dem Gesamtverhältnis sich ergebenden Funktionen noch eine Sonderfunktion übertragen ist, welche diese zu einem der erwähnten Organe eines Ausschusses erhebt; denn diese Organe bleiben überall da, wo nicht ihre organische Funktion in Frage steht, Mitglieder wie die andern Personen des Ausschusses auch. Denn das allen Mitgliedern der Ausschüsse gleichmäßig zukommende Beteiligungsrecht darf darunter nicht leiden, zumal dieses selbst es ist, welches den gesamten Mitgliedern das Recht gibt, durch das ihnen zustehende Wahlrecht bezüglich ihrer Organe auf die Bildung und Tätigkeit dieser Organe eine bestimmte Einwirkung auszuüben.

Die Ausschüsse wählen also ihre Geschäftsorgane selbst.[1]) Hinsichtlich dieser Wahl finden sich in den Geschäftsordnungen der Kammern Bestimmungen, welche jedoch einer durchgängigen Klarheit entbehren. Sowohl in der Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte wie auch in der der Abgeordnetenkammer sind aber außer den besondern Vorschriften allgemeine Bestimmungen aufgestellt, welche für alle in der Kammer zu vollziehenden Wahlen zu gelten haben, somit auch für die in Frage stehenden Wahlen, welche die Zusammensetzung der Ausschüsse im engeren Sinne betreffen. Bei entsprechender Anwendung dieser allgemeinen Vorschriften und bei Berücksichtigung der Sonderbestimmungen gelangt man zu folgendem Ergebnis: In den Ausschüssen beider Kammer erfolgt die Wahl der Ausschußorgane durch die Ausschüsse selbst durch Stimmzettel,[2]) und zwar nach relativer Mehrheit.[3]) In den Ausschüssen der Kammer der Abgeordneten ist jedoch bei stillschweigender Zustimmung der Ausschußmitglieder auch Wahl per acclamationem erlaubt.[4])

Eine Verschiedenheit besteht jedoch bezüglich des Referenten. Dieser wird zwar bei den Ausschüssen beider Kammern für den einzelnen Fall bestellt, aber mit dem Unterschied, daß bei den Ausschüssen der Abgeordnetenkammer der bei jedem Beratungsgegenstand zur Berichterstattung an den Ausschuß selbst zu bestellende Referent und Korreferent vom Vorsitzenden des Ausschusses ernannt wird, während der Referent an das Plenum erst nach geschlossener Beratung, jedoch nicht vom Vorsitzenden bestimmt, sondern vom Ausschusse selbst gewählt wird.[5]) In beide Geschäftsordnungen ist ferner, wie schon früher erwähnt wurde, die Einrichtung der Ersatzmänner für den Fall der Behinderung von Mitgliedern aufgenommen, und außerdem ist Stellvertretung der Ausschußorgane zugelassen. In der Kammer der Abgeordneten wählen die

---

[1]) Verh. d. K. d. Abg. 1831 Prot. über die Abstimmung über den Gesetzentw. der Gesch.-Ordn. der 2. K.:

Den Ausschüssen der Kammer der Abgeordneten ist seit 1831 gestattet, ihren Vorstand frei zu wählen.

[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. § 12 Abs. I; Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 9.

[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. § 13; Gesch.-Ordn d. K. d. Abg. § 27 Abs. I.

[4]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 9 Abs. III.

[5]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 27 Abs. VI u. VII.

Ausschüsse bei der Wahl ihres Vorsitzenden und Schriftführers zugleich auch deren Stellvertreter, während bei den Ausschüssen der Kammer der Reichsräte nur dann ein stellvertretendes Organ für den Vorsitzenden und Sekretär bestellt wird, wenn diese zum Referenten erwählt werden und in dem Ausschuß Vortrag zu erstatten haben. In letzterem Falle vollzieht sich die Wahl also erst in dem Augenblick, wo durch die Bestellung des Vorsitzenden oder des Sekretärs zum Referenten eine Stellvertretung geboten ist, und zwar mit Wirkung für die Dauer der betreffenden Verhandlung. Wird ein Ersatzmann in Abwesenheit eines ordentlichen Mitglieds zum Referenten gewählt, so bleibt ihm für die betreffende Angelegenheit das Stimmrecht solange, bis das abwesende Mitglied an der Verhandlung wieder teilnimmt und dadurch in die Stellung des Ersatzmannes einrückt.[1]) Die Funktionen der einzelnen Ausschußorgane sind in beiden Kammern die nämlichen; es ergibt sich auch aus der verschiedenen Benennung dieser Ausschußorgane keineswegs eine Verschiedenheit in ihrer Funktion. Die Vorsitzenden sind mit der Leitung der Sitzungen betraut; der Schriftführer und der Sekretär haben die Funktion der Protokollierung der Verhandlungen, sie sind Urkundspersonen. Die Wirksamkeit der Ausschußorgane währt regelmäßig für die Dauer der Wirksamkeit des Ausschusses. Bemerkenswert ist die Bestimmung der Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte, daß bei Verhinderung der Sekretäre der Kammer einer der Sekretäre der ständigen Ausschüsse für sie eintritt.[2])

Was nun die Teilnahme der K. Staatsminister,[3]) der Kammerpräsidenten[4]) und der Antragsteller[5]) mit beratender Stimme sowie der Kammermitglieder, soweit sie nicht Ausschußmitglieder sind, als Zuhörer[6]) anlangt, so berührt diese die Zusammensetzung, wie bereits erwähnt, deswegen nicht, weil die Beteiligung für die Genannten nicht zufolge einer Pflicht erfolgt, ferner weil dieselben nur beratende Stimme oder sogar nur das Recht des bloßen Zuhörens haben, von welchen Befugnissen die Berechtigten nach Belieben mehr oder weniger Gebrauch machen können, aber nicht müssen. Nur zwei Ausnahmefälle verdienen erwähnt zu werden; der eine statuiert für den Präsidenten der Reichsratskammer, der andere für die beiden Sekretäre derselben die Verpflichtung, Mitglied eines Ausschusses zu werden. Kraft ausdrücklicher Bestimmung der

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 22 Abs. I.

[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 18 Abs. III.

[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. § 24 Abs. I; Gesch.-Ordn. d. K. d Abg. 1904 § 27 Abs. V.

[4]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 24 Abs. II; s. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 27 Abs. III nur der Präsident der Abgeordnetenkammer und mit keinem höheren Recht als alle übrigen Kammermitglieder.

[5]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. § 24 Abs. III; Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 27 Abs. IV.

[6]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 24 Abs. IV. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 27 Abs. III.

Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte[1]) ist der erste Präsident der Kammer kraft Amtes Mitglied des Ausschusses für die Prüfung der Legitimationen, während die beiden Kammersekretäre notwendig Mitglieder des Ausschusses für die Geschäftsordnung sind. Durch diese Vorschrift ist scheinbar auch eine Ausnahme von der Regel, daß die Annahme der Ausschußmitgliedschaft jederzeit verweigert werden kann, geschaffen; allein letztere Regel trifft nur da zu, wo eine Verpflichtung zur Annahme der Ausschußmitgliedschaft rechtlich nicht statuiert ist, und kann auf den gegenwärtigen Fall Anwendung nicht finden, da für diesen ja eine Bestimmung der Geschäftsordnung ausdrücklich erlassen ist. Aus diesem Grunde sind sowohl die Sekretäre als auch der erste Präsident der Kammer der Reichsräte verpflichtet, die an ihr Amt in der Kammer geknüpfte Ausschußfunktion anzunehmen. Eine gerade entgegengesetzte Bestimmung, daß nämlich der Präsident der ersten Kammer keinesfalls Kommissionsmitglied sein darf, trifft die württembergische Geschäftsordnung der Kammer der Standesherrn vom Jahre 1876.[2])

Von den beiden zuletzt erörterten Fällen abgesehen findet nach einer Vorschrift der Geschäftsordnung der Reichsratskammer der Erwerb der Ausschußmitgliedschaft mit allen Rechten und Pflichten derselben kraft Amtes auch in allen die Staatsschuldentilgung betreffenden Angelegenheiten statt, indem diesen Falls sowohl der gegenwärtige wie der frühere Staatsschuldentilgungskommissär dem Ausschusse für die Finanzen als vollberechtigte Mitglieder beitreten.[3])

Die Vollberechtigung eines Ausschußmitgliedes umfaßt das Recht der Beratung einschließlich des Rechtes der Abstimmung. Gerade letzteres verleiht dem Ausschußmitglied erst den Charakter eines vollberechtigten Mitgliedes. Das Recht der Abstimmung gibt dem Ausschußmitglied die Möglichkeit, zum Zustandekommen der Gutachtensbeschlüsse mitzuwirken. Diese erfolgen durch den gesamten Ausschuß auf Grund der vorgeschriebenen Mehrheit; auffallend ist dabei der Unterschied bezüglich der Stellung des Vorsitzenden der Ausschüsse beider Kammern im Falle der Stimmengleichheit. Während diesen Falls bei den Ausschüssen der Abgeordnetenkammer die Stimme des Vorsitzenden entscheidet, ist bei denen der Kammer der Reichsräte der Stimme des Vorsitzenden keine höhere Bedeutung beigelegt, sondern sie ist gleich jenen der übrigen Votanten zu zählen.[4])

Hinsichtlich der Zusammensetzung der Ausschüsse im weitern Sinne haben wir, namentlich soweit dieselbe durch die Mitgliederzahl berührt wird, gesehen, daß bei den einzelnen Bundesstaaten des Deutschen Reichs wie auch bei den ausländischen Staaten die größte Mannigfaltigkeit herrscht. Gleiches läßt sich nicht auch von der Zusammensetzung der

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 21 Abs. III.
[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Standesherrn v. J. 1876 § 61.
[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 21 Abs. IV.
[4]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 24 Abs. VI. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 27 Abs. II.

Ausschüsse im engern und eigentlichen Sinne, nämlich von der Konstituierung derselben, behaupten. Diese ist sehr einheitlich geregelt. Wie die Ausschüsse des bayerischen Landtags, so haben auch die Ausschüsse aller Staaten ohne Ausnahme ein Organ, in dessen Händen die Geschäftsleitung ruht, ein weiteres Organ, welches die Protokollierung der wesentlichen Vorgänge besorgt, und endlich ein Organ, welches mit der Berichterstattung betraut ist.

Nahezu übereinstimmende Vorschriften treffen: Württemberg,[1]) Preußen,[2]) Sachsen,[3]) Hessen,[4]) Baden,[5]) Elsaß-Lothringen,[6]) Österreich[7]) und Frankreich[8]).

§ 3.

Bestellung der Ausschüsse.

In engster Fühlung mit der Zusammensetzung der Ausschüsse steht die Bestellung derselben. Hinsichtlich dieser ist unerläßlich die Wahl durch die betreffende Kammer. Die Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte stellt Formvorschriften für die Vornahme von Wahlen auf,[9]) welche im allgemeinen auch für die Wahl der Ausschüsse zu gelten haben, soweit nicht für die Bestellung eines Ausschusses Sonderbestimmungen erlassen sind. Nach diesen Vorschriften ist ein besonderer Wahlakt, und regelmäßig relative Stimmenmehrheit erfordert. Die frühere Geschäftsordnung vom Jahre 1872 verlangte zur Wahl von Ausschüssen absolute Stimmenmehrheit, stand aber mit dieser Bestimmung in Gegensatz zu den Vorschriften der meisten deutschen Staaten, da auch diese für die Wahl der Ausschüsse gewöhnlich relative Stimmenmehrheit vorschreiben.[10]) Der ganze Vorgang der Wahlhandlung spielt sich in folgender Weise ab: Das zu wählende Mitglied wird auf einen Stimmzettel geschrieben, die Stimmzettel sämtlicher Wählenden werden in der Wahlurne zusammen-

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Standesherrn v. J. 1876 § 60; Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1875 § 55.

[2]) S. Gesch.-Ordn. für das Herrenhaus in der Fassung v. J. 1892 § 16; für das Abgeordnetenhaus v. J. 1896 § 28.

[3]) S. Gesch.-Ordn. der 1. K. v. J. 1875 § 14 Abs. I; der 2. K. v. J. 1874 § 24 Abs. I.

[4]) S. Gesetz die landständische Geschäftsordnung betr. v. 17. Juni 1874 Art. 23 Abs. II.

[5]) S. Gesch.-Ordn. der 1. K. § 62; der 2. K. § 71, dagegen § 66!

[6]) S. Gesch.-Ordn. des Landesausschusses für Elsaß-Lothr. v. J. 1883 § 19 Abs. I u. II.

[7]) S. Gesch.-Ordn. des Herrenhauses v. J. 1873 § 12 Abs. I, § 16 Abs. IV. S. Gesch.-Ordn. des Abgeordnetenhauses des Reichsrats v. 2. März 1875 § 32 F u. § 23 E

[8]) S. Règlement du Sénat nach dem Stand v. J. 1892 Art. 23 Abs. I u. II. S. Règlement de la Chambre des Députés Art. 25 Abs. I u. II.

[9]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. § 13 v. J. 1896, vgl. auch Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1872 § 21 Abs. I.

[10]) S. Zoepfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts S. 337.

geworfen. Dabei ist wohl zu berücksichtigen, daß nur die Kammermitglieder befugt sind, zu wählen, welchen entscheidende Stimme zukommt. Das ist von besonderer Wichtigkeit, weil verfassungsmäßig nicht alle Reichsräte eine entscheidende Stimme haben, letztere vielmehr das erreichte 25. Lebensjahr voraussetzt, während hingegen das bloße Recht auf Zutritt zur Kammer der Reichsräte schon mit erreichter Volljährigkeit erworben wird.[1]) Die Prinzen des Königlichen Hauses hingegen, welche dadurch eine Ausnahmestellung genießen, daß das nach der Verfassungsurkunde zum Zutritt in die Reichsratskammer für jedes Mitglied derselben vorgeschriebene Erfordernis, nämlich „die erreichte Volljährigkeit", bei ihnen schon mit der Vollendung des achtzehnten Lebensjahres erfüllt ist,[2]) haben kraft positiver Bestimmung der Verfassungsurkunde entscheidende Stimme bereits mit dem einundzwanzigsten Lebensjahre;[3]) erst mit diesem Zeitpunkt haben sie als vollberechtigte Mitglieder der Kammer der Reichsräte im Sinne der Verfassung zu gelten und sind dann auch befugt, sich an der Wahl der Ausschüsse zu beteiligen. Nachdem die Wahlzettel in der Wahlurne gesammelt sind, findet auch Kontrolle darüber statt, ob jedes wahlbefugte Mitglied sein Wahlrecht wirklich ausgeübt hat. Die Kontrolle wird in der einfachsten Weise dadurch geübt, daß die Zahl der in der Urne vorhandenen Stimmzettel mit der Zahl der Wähler verglichen wird. Stimmt diese überein, so werden die sämtlichen Stimmzettel abermals in die Urne geworfen. Daß ein Mitglied sich der Abstimmung ganz enthält, ist gesetzlich unzulässig;[4]) daher ist bei nicht völliger Übereinstimmung der Zahl der Stimmzettel mit der Wählerzahl die ganze Wahlhandlung für nichtig zu erklären und noch einmal zu wiederholen, sofern sich nicht die Sachlage durch Versehen eines Mitglieds aufklärt. Ist die Wahl giltig, so erfolgt die Verlesung der Stimmzettel durch den Vorsitzenden unter Protokollierung des verlesenen Namens durch die beiden Protokollführer. Hinsichtlich eines Wahlzettels, in welchem an Stelle eines ganz deutlich durchstrichenen Namens ein anderer gesetzt wird, wird sich die Kammer der Reichsräte wohl auf denselben Standpunkt stellen wie die Kammer der Abgeordneten, welche einen derartigen Stimmzettel unbeanstandet für giltig erachtet, und zwar mit der Begründung, daß in einem solchen Falle der Wähler „seinen Willen ja ganz klar zu erkennen gegeben habe."[5]) Sind nun sämtliche Stimmzettel verlesen und protokolliert, so werden von dem einen der beiden Protokollführer die Stimmen, welche auf die einzelnen Mitglieder gefallen sind, gesammelt, von dem andern Protokollführer als richtig oder unrichtig bestätigt. Das Mitglied, welches nun mit relativer Mehrheit gewählt ist — das ist dann der Fall, wenn es mehr Stim-

---

[1]) V. U. Tit. VI § 5.
[2]) S. V. U. Tit. II § 7 u. V. G. B. § 2.
[3]) S. V. U. Tit. VI § 5.
[4]) S. Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. Art. 29 Abs. I.
[5]) Vgl. Verh. d. K. d. Abg. 1873/75 Sten. Ber. I S. 7.

men erhalten hat, als jeder andere einzelne Kandidat — gilt als gewählt und ist vom Vorsitzenden der Kammer bekannt zu geben.[1]) Dieser Wahlakt ist dann so oft zu wiederholen, bis die erforderliche Ausschußmitgliederzahl vorhanden ist.

Während nun bei der Kammer der Reichsräte die Bestellung der Ausschüsse immer auf Grund einer Wahl durch die gesamte Kammer und zwar für alle Ausschüsse in der gleichen Weise erfolgt, trifft das bei der Kammer der Abgeordneten nicht regelmäßig zu. Vielmehr haben wir hier zwei Möglichkeiten der Wahl der Ausschüsse zu unterscheiden: Bestellung durch die Kammer und Bestellung durch die Abteilungen.[2]) Letztere ist die Regel, erstere findet nur auf Grund eines Kammerbeschlusses statt. Hiebei zeigt sich wieder die Verschiedenartigkeit des Instituts der Abteilungen und der Ausschüsse, auf welche bereits im ersten Paragraphen der Abhandlung aufmerksam gemacht wurde. Die Abteilungen werden durch den Zufall des Loses bestimmt, die Ausschüsse aber auf Grund eines Wahlaktes.[3]) Der Unterschied zwischen der Bestellung der Ausschüsse durch die Kammer selbst auf Grund Beschlusses oder, wie sie meist erfolgt, durch die Abteilungen ist insoferne von Bedeutung, als je nach der einen oder andern Bestellungsweise besondere Bestimmungen über die erforderliche Mehrheit in Anwendung kommen. Bei der Bestellung der Ausschüsse durch die Abteilungen ist absolute Mehrheit vorgeschrieben.[4]) Diese ist dann erreicht, wenn die auf das in Frage kommende Mitglied gefallenen Stimmen in ihrer Gesamtheit die Summe der Stimmen aller übrigen Kandidaten übersteigen. Erfolgt jedoch auf Beschluß der Kammer nicht durch die Abteilungen, sondern durch die Kammer selbst die Bestellung der Ausschüsse, so genügt die relative Majorität. Letzteres ist allerdings in der Geschäftsordnung der Kammer der Abgeordneten vom Jahre 1904 nicht unmittelbar enthalten; doch geht das daraus hervor, daß in der früheren Geschäftsordnung vom 1. März 1872 für die damals notwendig durch die Kammer selbst zu wählenden fünf ständigen Ausschüsse ebenfalls relative Stimmenmehrheit erfordert war[5]) und daß bei Feststellung der neuen Geschäftsordnung dieses Erfordernis der ralativen Stimmen-

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 13.

[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 19 Abs. III.

[3]) S. Verh. d. K. d. Abg. 1877/81 Beil. Bd. III S. 195 ff.; ferner Verh. d. K. d. Abg. 1851/52 Sten. Ber. I S. 25 ff. Vorschlag des Abg. Kolb: die Ausschüsse aus gelosten Abteilungen zu bilden.

Das Institut der Abteilungen ist auch auswärtigen Staaten nicht fremd: z. B. Preußen: s. Gesch.-Ordn. f. d. Haus d. Abg. v. J. 1896 §§ 2, 26, 5, 5a; ferner Elsaß-Lothringen: s. Gesch.-Ordn. des Landesausschusses v. J. 1883 § 17: Sachsen Gesch.-Ordn. der 2. K. v. J. 1874 § 1 Abs. I; Österreich: Gesch.-Ordn. f. das Abg.-Haus v. J. 1875 § 3B; ferner Frankreich: Règlement de la Chambre des Députés Art. 3, 12, 19, 20, 17.

[4]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 19 Abs. IV.

[5]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 19 Abs. III u. IV.
Vgl. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1872 Art. 19.

mehrheit bei der Wahl der Ausschüsse, soweit sie durch die Kammer selbst zu vollziehen ist, offenbar aus dem Grunde nicht Ausdruck gefunden hat, weil die Wahl der Ausschüsse durch die Kammer sich nach der neuen Geschäftsordnung im Gegensatz zur früheren als Ausnahmefall darstellt. Die Wahl der Ausschüsse durch die Kammer ist nur sekundär gedacht. Denn die Regel bildet nach geltendem Recht Bestellung der Ausschüsse durch die Abteilungen; bei dieser wird aber ausdrücklich absolute Stimmenmehrheit verlangt. Ergibt sich schon daraus, daß für die Wahl der Ausschüsse durch die Abteilungen bestimmt absolute Stimmenmehrheit vorgeschrieben ist, während es, was die Wahl der Ausschüsse durch die Kammer anlangt, an einer positiven Bestimmung fehlt, eine solche auch den allgemeinen Bestimmungen der Geschäftsordnung über die von der Kammer selbst zu vollziehenden Wahlen[1]) nicht entnommen werden kann, daß für die Bestellung der Ausschüsse durch die Kammer relative Stimmenmehrheit genügt, so geht dies, wenn wir von dem nicht unmöglichen Fall eines Versehens[2]) ganz absehen wollen, aus einem andern Gesichtspunkt hervor: Die Bestimmung der relativen Stimmenmehrheit war für die durch die Kammer zu vollziehende Bestellung der fünf ständigen Ausschüsse in der Geschäftsordnung der Kammer der Abgeordneten vom Jahre 1872 im Art. 19 vorgeschrieben. Dieser Artikel ist nun fast wörtlich in die neue Geschäftsordnung übergegangen. Nur die eine Bestimmung „Die Wahl der ständigen Ausschüsse bei Beginn der Session erfolgt durch die Kammer nach relativer Stimmenmehrheit in einer einzigen Wahlhandlung für jeden Ausschuß, bei Stimmengleichheit entscheidet das Los; alle andern Ausschüsse werden durch die Abteilungen gewählt" — wurde nicht übernommen, sondern durch folgende Vorschrift ersetzt: „Alle Ausschüsse werden durch die Abteilungen gewählt, sofern die Kammer nicht anders beschließt." Dadurch, daß nach geltender Geschäftsordnung die Bestellungsart, welche nach der frühern Geschäftsordnung die Regel bildete, nur ausnahmsweise, wenn nämlich die Kammer dies beschließt, zugelassen ist, schien auch die Bestimmung der relativen Stimmenmehrheit unnötig. Doch darf man wohl daraus, daß man den früher die Regel bildenden Wahlmodus, Ausschüsse durch die Kammer zu wählen, nicht völlig beseitigt hat, sondern in subsidiärer Weise zugelassen hat, den Schluß ziehen, daß in den Bestimmungen der neuen Geschäftsordnung nicht nur der Wahlmodus als solcher, sondern zugleich mit allen diesen Wahlmodus betreffenden Nebenbestimmungen Aufnahme finden sollte, wie insbesondere mit der Neben-

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 9.

[2]) Daß Bestimmungen nicht absichtlich, sondern auch aus Versehen wegbleiben, zeigt z. B. d. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904, dem der Art. 56 der Gesch.-Ordn. v. J. 1872 entspricht: Letzterer enthielt die Bestimmung „Austretende Mitglieder erhalten die Reisegebühren für die Rückreise"; die Gesch.-Ordn. v. J. 1904 enthält darüber nichts. cf. dazu die Anmerkung des Landtagsarchivariats zu § 58 der amtlichen Textausgabe der Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904.

bestimmung der relativen Stimmenmehrheit. Letztere erklärt sich einmal aus der Fassung der geltenden Bestimmungen, dann aus deren Entstehungsgeschichte.[1])

Die Wahlen, welche durch die Kammer selbst zu vollziehen sind, finden in öffentlichen Sitzungen statt. Übrigens kann die Kammer, wenn auch regelmäßig die einzelnen Wahlskrutinien in öffentlicher hiezu anberaumter Sitzung vorgenommen werden sollen, abweichend von der Vorschrift des § 9 Abs. I der Geschäftsordnung auch beschließen, daß dieselben nach der Sitzung durch das Direktorium stattzufinden haben. Es ist dies allerdings zu einer Zeit beschlossen worden, wo die Wahl der ständigen Ausschüsse notwendig durch die Kammer erfolgen mußte; dies hindert aber nicht daran, daß dieser Beschluß auch jetzt noch wirksam Anwendung finden kann in den Fällen, wo die Wahl eines Ausschusses durch die Kammer selbst erfolgt.[2])

Die Abteilungen, welche, wie erwähnt wurde, nach geltendem Recht fast ausschließlich mit der Bestellung sämtlicher Ausschüsse betraut werden, bleiben regelmäßig den ganzen Landtag bestehen; doch kann die Kammer auch ihre Erneuerung beschließen, wenn ein Antrag hierauf gestellt wird und dieser die Unterstützung von fünfzehn Mitgliedern findet.[3]) Die Wahl der Ausschüsse durch die Abteilungen vollzieht sich in der Weise, daß diese durch nicht unterschriebene Stimmzettel mit absoluter Stimmenmehrheit die gleiche Zahl von Ausschußmitgliedern wählen. In der Wahl herrscht aber keineswegs eine Gebundenheit an die Mitglieder der einschlägigen Abteilung, sondern jedes Abteilungsmitglied kann nach eigenem Willen auch ein Mitglied einer andern Abteilung in den Ausschuß wählen. Da auf Grund dieser Bestimmung nicht ausgeschlossen ist, daß ein Kammermitglied durch mehrere Abteilungen gewählt wird, bestimmt die Geschäftsordnung, durch welche Abteilung ein solcher Abgeordneter diesen Falls als gewählt zu betrachten ist: grundsätzlich durch die Abteilung, der er selbst angehört, vorausgesetzt, daß er auch durch diese Abteilung gewählt wurde. Es ist die genaue Feststellung, durch welche Abteilung ein Ausschußmitglied gewählt worden ist, für die durch den Austritt eines Mitglieds aus einem durch die Abteilungen gewählten Ausschusse bedingte Neuwahl erheblich; denn in diesem Falle ist diejenige Abteilung, welche das ausgetretene Ausschußmitglied erwählt hatte, auch zur Vornahme der Neuwahl berufen. Ist nun ein Abgeordneter von mehreren Abteilungen in einen Ausschuß gewählt worden, ohne aber auch von der Abteilung gewählt worden zu sein, welcher er selbst angehört, so gilt er bezüglich der in Frage stehenden Abteilungen als von derjenigen gewählt, welche ihrer Zahl nach die niedrigste Nummer aufweist. Nehmen wir

[1]) S. über die Verwertung der Entstehungsgeschichte der Gesch.-Ordn. v. J. 1904 in der Vorbemerkung der amtlichen Textausgabe des Landtagsarchivariats S. IV Abs. III.

[2]) Vgl. Verh. d. K. d. Abg. 1873/75 Sten. Ber. I S. 11.

[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 5 Abs. III.

z. B. an, daß der Abgeordnete N. der Abteilung VI angehört, daß er in den Ausschuß für die Geschäftsordnung gewählt wird, der ja nach § 19 Abs. III der Geschäftsordnung der Kammer der Abgeordneten vom Jahre 1904 regelmäßig durch die Abteilungen zu bestellen ist, daß er ferner von den Abteilungen I, III und VI gewählt wird, so gilt er als von der Abteilung gewählt, deren Mitglied er ist, nämlich von der Abteilung VI. Würde er aber von den Abteilungen I, III und V gewählt worden sein, so hätte er als von der Abteilung I gewählt zu gelten und diese Abteilung I wäre allein berechtigt, im Bedarfsfalle zur Wahl eines Nachfolgers zu schreiten.[1])

Was die Wahl der Ausschüsse, soweit sie durch die Kammer selbst vollzogen wird, betrifft, so kommen hier im großen und ganzen die gleichen Grundsätze zur Anwendung, welche wir bei der Wahl der Ausschüsse der Kammer der Reichsräte bereits kennen gelernt haben. Wie hier, so spielt sich auch bei der Abgeordnetenkammer die Wahlhandlung nach den Grundsätzen der Öffentlichkeit, der Wahl durch Stimmzettel, der relativen Stimmenmehrheit und Feststellung des Wahlergebnisses durch den betreffenden Präsidenten und die Schriftführer ab.

Endlich ist hier noch zu erwähnen, daß für die Wahl der Ausschüsse der Abgeordnetenkammer eine dritte Art der Bestellung möglich ist, nämlich die Wahl der Ausschußmitglieder per acclamationem. Eine solche kannte die frühere Geschäftsordnung überhaupt nicht. Immerhin lehrt die bisherige Kammerpraxis, daß auch früher bereits wiederholt in Widerspruch mit den Bestimmungen der damaligen Geschäftsordnung Wahlen von Ausschüssen durch Zuruf stattgefunden haben.[2]) Die Geschäftsordnung vom Jahre 1904 läßt die Wahl per acclamationem zu, macht eine solche aber davon abhängig, daß kein Mtiglied der Kammer dieser Wahl widerspricht. Gewöhnlich aber erfolgt die Wahl der Ausschüsse und zwar jedes einzelnen Ausschusses in einem gesonderten Wahlgang.[3])

Wie die einzelnen Bestellungsarten der Ausschüsse beider Kammern eingehend geregelt sind, so ist auch die Frage des Zeitpunktes der Bestellung der Ausschüsse bestimmt behandelt. Im Art. 6 Abs. IV und V des Gesetzes den Geschäftsgang des Landtags betreffend vom 19. Januar 1872 heißt es: „Von der vollzogenen Zusammensetzung des Direktoriums gibt jede Kammer dem Gesamtministerium und der andern Kammer Nachricht. Sodann bestellt jede Kammer die nach den Bestimmungen eines Gesetzes oder der Geschäftsordnung erforderlichen Ausschüsse oder Abteilungen." Da das Direktorium bei der Kammer der Reichsräte aus den beiden Präsidenten und den beiden Kammersekretären, bei der Kammer der Abgeordneten ebenfalls aus den Präsidenten und den vier

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 19 Abs. IV u. V.
[2]) S. Verh. d. K. d. Abg. 1883/84 2. Sitzg. v. 7. April 1883.
[3]) S. Verh. d. K. d. Abg. 1873/75 Sten. Ber. I S. 11.

Schriftführern zusammengesetzt ist,[1]) so hat also die Bestellung der Ausschüsse unverzüglich zu erfolgen, wenn die zum Direktorium gehörenden Personen gewählt sind und von der Zusammensetzung desselben das Gesamtministerium und die andere Kammer benachrichtigt ist.[2]) Die Ausschüsse werden also bestellt, sobald die Konstituierung der Kammer stattgefunden hat, und zwar wird die Kammer vom Präsidenten für konstituiert erklärt, wenn einerseits die Prüfung der Wahlen bezw. der Legitimationen, welche in jeder Ständeversammlung als erstes Geschäft nach der Einberufung vorgenommen wird, in der durch die Geschäftsordnung gebotenen Weise[3]) stattgefunden hat, wenn andrerseits die Wahl des sogenannten Bureau, d. h. der Präsidenten und Schriftführer erfolgt ist. Letztere Wahl, die Wahl des Direktoriums, kann aber erst vorgenommen werden, wenn die Prüfung der Legitimationen bezw. der Wahlen erfolgt ist; denn Voraussetzung für diese ist, daß die Mehrheit der verfassungsmäßigen Anzahl der Mitglieder der Kammer unbeanstandet geblieben ist.[4]) Endlich ist die Zusammensetzung des Direktoriums sowohl dem Gesamtministerium wie der andern Kammer mitzuteilen. Sind auch diese verständigt, so wird zur Wahl der Ausschüsse, und zwar, wie das Geschäftsgangsgesetz ausdrücklich hervorhebt, der „durch ein Gesetz oder eine Geschäftsordnung" erforderlichen Ausschüsse geschritten.

Aus dieser Bestimmung geht deutlich die Notwendigkeit der Bestellung von Ausschüssen hervor; noch eingehender handelt von dieser der Art. 22 des gleichen Gesetzes. Nach letzterer Vorschrift müssen Gegenstände zur Beratung an einen Ausschuß verwiesen werden, wenn diese entweder

1. die Verfassung[5]) vorschreibt,
oder, 2. ein sonstiges Gesetz[6]) bestimmt,
oder, 3. wenn von einem Staatsminister oder Regierungsvertreter die Verweisung an einen Ausschuß beantragt wird.

Alle Ausschüsse, deren Bestellung aus einem der drei angeführten Gründe erfolgt, nennen wir gesetzlich notwendige im Gegensatz zu denjenigen, deren Bestellung aus einem andern Grunde, meist aus einem von der Kammer gebilligten Zweckmäßigkeitsgrunde, beschlossen wird, im Gegensatz zu den fakultativen.

Außer dieser Einteilung kennt die Geschäftsordnung beider Kammern eine weitere, die sich aus der Dauer der Bestellung ergibt: die

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 15 Abs. I.
Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 12 Abs. I.
[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d R.-R. v. J. 1896 § 10 Abs. VIII, § 12 Abs. I, § 21 Abs. I.
Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 12 Abs. II, § 19 Abs. I.
[3]) S. Ges. den Geschäftsgang des Landstags betr. v. 19. Jan. 1872 Art. 5 Abs. I.
[4]) S. dasselbe Gesetz Art. 6 Abs. I.
[5]) z. B. V. U. Tit. VII § 21.
[6]) S. Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872 Abschn. II Z. 2.
S. Ges. den Staatsgerichtshof betr. v. 30. März 1850 Art. 2.
S. Ges. die Behandlung neuer Gesetzbücher betr. v. 12. Mai 1848 Art. 2.

Scheidung in „ständige" und „besondere". Für diese Scheidung ist lediglich die Frage maßgebend, ob ein Ausschuß für die ganze Dauer des Landtags bestellt und mit einer generell geregelten Aufgabe betraut oder ob derselbe nur ad hoc bestellt und nur mit einer ganz bestimmten Angelegenheit befaßt ist. Die Dauer der Wirksamkeit hängt meist mit der Art der zur Ausschußberatung überwiesenen Gegenstände zusammen. In Finanz- und Handelsgeschäften, in Sachen, die die Staatsökonomie betreffen, wird man in einem ständigen Ausschuß mehr Erfahrung und Kenntnisse besitzen als in einem besondern Ausschuß. Letzterer hingegen hat den Vorzug aus Mitgliedern bestehen zu können, die wegen eines besondern Studiums des fraglichen Punktes als Sachverständige angesehen werden können, da sie nur ein einziges Geschäft zu erledigen haben. Sie werden besondern Fleiß und Wetteifer anwenden, um das Zutrauen der Versammlung zu rechtfertigen. Die Einrichtung der „besondern" Ausschüsse entspringt der Erwägung, daß man bei Beginn der Kammerverhandlungen nicht im voraus wissen kann, welche Gegenstände zur Verhandlung kommen werden. Eine Reihe derselben ergeben sich erst im Laufe der Sitzungen. Es werden bei Behandlung der einzelnen Gegenstände oft spezielle Kapazitäten erforderlich, und deshalb ist es wünschenswert, daß nicht durch eine feste Begrenzung der Ausschüsse Hemmnisse in den Geschäftsgang gebracht werden.[1]) Die Tätigkeit der „besondern" Ausschüsse ist eben nur eine ganz vorübergehende; sie ist in dem Augenblick wieder erloschen, wo die zugewiesene Aufgabe ihre Erledigung gefunden hat, während die Bestellung der ständigen Ausschüsse auf die Zeitdauer des Landtags sich erstreckt.

Ständige Ausschüsse werden bei der Kammer der Reichsräte im ganzen sieben bestellt, und zwar[2])

1. für die Gegenstände der Rechtspflege,
2. für die Finanzen mit Einschluß der Staatsschuld,
3. für die Gegenstände der innern Verwaltung,
4. für die Prüfung von Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte,[3])
5. für die Prüfung der Legitimationen,
6. für die Prüfung von Entschuldigungs- und Urlaubsgesuchen,
7. für die Geschäftsordnung.

Die Zahl der ständigen Ausschüsse der Reichsratskammer ist eine größere als die der Kammer der Abgeordneten. Hier haben wir nur die folgenden fünf ständigen Ausschüsse:[4])

---

[1]) Vgl. Verh. d. K. d. Abg. 1877/81 Sten. Ber. Bd. II S. 464 ff., insbes. die Äußerung des Staatsministers v. Ringmann.

[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. § 21 Abs. I (v. J. 1896).

[3]) In der früheren Geschäfts-Ordnung d. K. d. R.-R. v. J. 1872 die Ausdrucksweise: „wegen Verletzung der konstitutionellen Rechte" s. darüber diese Abhdlg. im § 5.

[4]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 19 Abs. I.

1. für die Geschäftsordnung,
2. für die Gegenstände der Finanzen und Staatsschuld,
3. für Petitionen,
4. für Untersuchung von Beschwerden wegen Verletzung der Verfassnng,
5. für die weitere Vorprüfung beanstandeter Wahlen.

Auch die fakultativen Ausschüsse können ständige[1]) und nichtständige sein, und es besteht zwischen ihnen hinsichtlich der Konstitution und des Verfahrens kein Unterschied.

Die Scheidung in ständige und besondere Ausschüsse finden wir in allen Bundesstaaten des deutschen Reichs, so in Preußen,[2]) wo die Kommissionen ebenfalls entweder im allgemeinen oder fachweise oder für einzelne Gesetzesvorlagen oder Anträge gebildet werden, in Sachsen,[3]) wo es ordentliche und außerordentliche Deputationen gibt, in Württemberg,[4]) in Baden,[5]) ferner in Elsaß-Lothringen,[6]) welches vier Kommissionen einsetzt für die ganze Dauer der Session, außerdem Spezialkommissionen zur Vorberatung bestimmter Vorlagen und Anträge, und Hessen,[7]) wo jede Kammer vier ständige Ausschüsse besitzt, aber auch für einzelne Angelegenheiten noch weitere Ausschüsse bestellen kann. Auch das ausländische Recht läßt allgemein ständige und besondere Kommissionen zu. In England[8]) ist es üblich, in jeder Session im Unterhause zwei ständige Committees einzurichten, von denen das eine alle Bills, die sich auf Recht und Gerichtsverfahren, das andere solche, die sich auf Handel, Landwirtschaft, Fischerei und Warenfabrikation beziehen, zu beraten hat. Im Oberhaus sind ebenfalls seit dem Ausgang der achtziger Jahre solche Standing Committees eingeführt. Die besondern Ausschüsse der englischen Verfassung, die sogenannten „Select Committees" oder die besonderen Ausschüsse, welche sich aus Mitgliedern beider Häuser zusammensetzen, die sogenannten Joint Committes, werden für einen vorübergehenden Zweck vom Hause bestellt, meist, um einen bestimmten Gegenstand, der gerade das Haus interessiert, in Beratung zu unterziehen und zu untersuchen. Die französischen Geschäftsordnungen[9]) unterscheiden commis-

---

[1]) Fakultative ständige Ausschüsse waren in der Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1872 Art. 19 für Gegenstände der Rechtspflege, der innern Staatsverwaltung, des Handels und Verkehrs vorgesehen. Siehe auch Verh. d. K. d. Abg. 1863/65 Sten. Ber. III S. 142 f.

[2]) S. Gesch.-Ordn. für das Herrenhaus v. J. 1892 § 15 Abs. I u. II; für das Abg.-Haus v. J. 1896 § 26 Abs. I u. II.

[3]) S. Gesch.-Ordn. für die 1. K. der Stände-Vers. 1875 § 11; für die 2. K. 1874 § 22.

[4]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. 1875 § 51.

[5]) S. Gesch.-Ordn. für die 1. K. der Stände-Vers. §§ 60, 61; für die 2. K. § 73.

[6]) S. Gesch.-Ordn. d. Landesausschusses 1883 §§ 16, 17.

[7]) S. Ges. die landständische Gesch.-Ordn. betr. 1874 Art. 23, 24.

[8]) S. Staatsrecht v. England v. Dr. Hatschek in Marquardsens Handb. des öffentl. Rechts IV, II, 4. I S. 408 ff.

[9]) S. Règlement du Sénat 1898 Art. 23, 17, 20, 21, 22 ꝛc.
Règlement de la Chambre des Députés Art. 25, 21, 22, 23, 24 ꝛc.

sions und commissions speciales, ebenso die belgische Verfassung,[1]) und die österreichische,[2]) nach welch letzterer ständige Ausschüsse und Ausschüsse, welche zur Vorberatung eines besonderen Antrags gewählt werden, zu bestellen sind. Im Königreich Dänemark[3]) werden gleichfalls in jedem der beiden Thinge gleich zu Anfang der Sitzungsperiode gewisse ständige Ausschüsse ernannt, welche Angelegenheiten einer bestimmten Art behandeln sollen. Sehr eingehende Bestimmungen trifft in dieser Hinsicht Schweden:[4]) Die meisten und wichtigsten Sachen, welche der Entscheidung des Reichstags unterworfen sind, werden von den ständigen Komitees, den sogenannten Utskotts vorbereitet, diese Komitees sind für beide Kammern gemeinschaftlich. Wenn eine Sache entschieden werden soll, die keinem festen Ausschuß angehört, aber doch eine Ausschußberatung erfordert, so wird diese einem tillfälligt Utskott (zufälligen Ausschuß) zugewiesen. Ist eine Sache, welche zu dem Geschäftskreise eines ständigen Ausschusses gehört, so bedeutend, daß die Arbeitskraft eines Ausschusses ganz und gar in Anspruch genommen wird oder sind zu ihrer Erledigung besondere Kenntnisse erforderlich, so können die Kammern sich darüber einigen, sie einem särskilt Utskott (besonderem Ausschuß) zu überweisen. Derartige besondere Ausschüsse können aber nicht wegen Vorschlägen ernannt werden, welche keinem ständigen Ausschuß zukommen. Die norwegische Verfassung[5]) enthält merkwürdigerweise gar keine Angabe darüber, in welcher Weise die Angelegenheiten für ihre Entscheidung in der Volksvertretung vorbereitet werden sollen. Indes geschieht dies in der Regel durch sogar sehr sorgfältige Behandlung in den Komitees des Storthings. Nach dem Reglement werden sämtliche Mitglieder des Storthing für die ganze Wahlperiode in vierzehn Komitees verteilt.

Wie oben erwähnt, unterscheiden sich die ständigen und besondern Ausschüsse hauptsächlich durch die Dauer ihrer Wirksamkeit und durch den verschiedenen Umfang ihres Geschäftskreises. Die ständigen Ausschüsse sind durchwegs mit einer generell geregelten Geschäftsaufgabe betraut, und diese ist schon aus der den Ausschüssen beigelegten Bezeichnung mehr oder minder festgelegt. Trotzdem ist die Frage, welchem Ausschusse ein Gegenstand zur Beratung zu überweisen ist, oft nicht so ohne weiteres zu lösen. Denn es gibt Beratungsgegenstände, welche den Wirkungskreis mehrerer Ausschüsse mitberühren, und es sind tatsächlich schon Zweifel entstanden, ob ein Gegenstand von diesem oder jenem Ausschuß zu behandeln sei. Dies veranlaßte bereits im Jahre 1819 einen

---

[1]) S. Staatsrecht von Belgien v. Dr. Vauthier in Marquardsens Handb. des öffentl. Rechts.

[2]) S. Gesch.-Ordn. des Herrenhauses 1875 §§ 10, 11.
S. Gesch.-Ordn. f. d. Abgeordnetenhaus 1875 § 19.

[3]) S. „Revidiertes Grundgesetz des dänischen Reichs" v. 5. Juni 1849.

[4]) S. Grundgesetz v. 4. Nov. 1814.
R.-O. (Reichstagsordn.) v. 22. Juni 1866 § 37 Nr. 1 u. Nr. 3.

[5]) S. Staatsrecht von Norwegen v. Dr. Aschehoug in Marquardsens Handb.

Abgeordneten zu der Äußerung: „Eine nähere Feststellung des Wirkungskreises der gewählten Ausschüsse scheint um so nötiger, je weniger durch die Benennung der Ausschüsse deren Wirkungskreis so charakterisiert ist, daß nicht bei manchen einzelnen Fällen wesentliche Zweifel eintreten sollten, in welchem Ausschuß der zur Sprache gebrachte Gegenstand zunächst gehört. . . . . Die Erfahrung wird es beweisen, daß hierüber Ungewißheiten eintreten." [1]) Nachdem nun diese Frage angeregt worden war, wurden zwei Vorschläge darüber gemacht,[2]) wie eintretenden Falls man über Schwierigkeiten hinwegkommen könne. Der eine ging dahin, es sollten alle Arbeiten durch das Präsidium an die einzelnen Ausschüsse verteilt werden; in zweifelhaften Fällen könne das Präsidium die Kammer um die Entscheidung angehen. Der zweite Vorschlag sprach sich für eine gemeinschaftliche Beratung durch die Ausschüsse aus, deren Wirkungskreis von dem betreffenden Beratungsgegenstand irgendwie berührt werde.

Letzteren Modus hat die Kammer der Reichsräte gewählt,[3]) und im Falle eines Gesetzesvorschlags, welcher die Änderung der Verfassung bezweckt, wird eine Vereinigung zweier Ausschüsse behufs gemeinschaftlicher Beratung sogar geschäftsordnungsmäßig notwendig, wofern nicht Beratung durch einen besondern aus zehn Mitgliedern bestehenden Ausschuß angeordnet wird.[4]) Findet eine gemeinschaftliche Beratung mehrerer Ausschüsse statt, so verbleibt diesen Ausschüssen gleichwohl die ursprüngliche Mitgliederzahl. Eine Beratung von Deputierten mehrerer Ausschüsse, wie das schwedische Recht sie z. B. eingerichtet hat, kennt die bayerische Kammer der Reichsräte nicht. Die schwedische Reichstagsordnung[5]) bestimmt: Sieht es ein ständiger Ausschuß als notwendig an, mit einem andern ständigen oder besondern Ausschuß behufs gemeinschaftlicher Beratschlagung in Verbindung zu treten, so hat dies mittels Deputierter zu geschehen. Diese Deputierten bilden einen zusammengesetzten Ausschuß (sammansat Utskott).

Wo eine Vereinigung mehrerer Ausschüsse zu gemeinsamer Beratung und einheitlicher Beschlußfassung erfolgt, beruht diese stets auf einer Anordnung der Kammer, sei es, daß diese die Anordnung aus eigener Initiative oder auf Antrag eines Ausschusses, der mit der Sache

---

[1]) S. Verh. d. 2. K. d. Stände-Vers. 1819 Bd. I S. 49 (Äußerung des damaligen Würzburger Bürgermeisters Abg. Behr).

[2]) S. Verh. d. 2. K. d. Stände-Vers. 1819 Bd. I S. 49 ff. Äußerung des 2. Präs. v. Seuffert: „Ich glaube, die Konstitution hat bestimmt den Wirkungskreis der einzelnen Ausschüsse vorgeschrieben. Sollten zweifelhafte Fälle eintreten, so sei es Sache des Präsidenten, solche an die Kammer zu bringen und hierüber diese zu konsultieren".

Ferner Ausspruch des Abg. Horuthal: „Wenn hier Zweifel eintreten sollten, so könne leicht dadurch abgeholfen werden, daß die einzelnen Ausschüsse, in deren Fach der zweifelhafte Gegenstand einschlüge, sich vereinigten."

[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1872 § 56; v. J. 1896 § 23 Abs. II.

[4]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 27 Abs. II.

[5]) S. S. R.-O. § 47.

befaßt ist, trifft.[1]) Eigentümlich ist im Falle der Vereinigung mehrerer Ausschüsse die Frage der Zusammensetzung im engern Sinne geregelt. Was die Zusammensetzung im weitern Sinne betrifft, so kann diese eine wesentliche Änderung nicht erleiden. Es ist eben aus den mehreren Ausschüssen ein einziger Ausschuß geworden, welcher aus der Gesamtheit der den ursprünglichen Ausschüssen angehörenden Kammermitglieder besteht. Nicht so einfach verhält es sich mit der Zusammensetzung im engern Sinne. Da der vereinigte Ausschuß aus mehreren Ausschüssen sich zusammensetzt, deren jeder seine eigenen Geschäftsorgane hat, so ist, da der nunmehrige vereinigte Ausschuß trotz seiner größeren Mitgliederzahl nicht auch eine mehrfache Besetzung der Geschäftsorgane bedingt, die Frage aufzuwerfen: Wer hat den vereinigten Ausschuß zu leiten? Wer besorgt die Protokollaufnahme? Wer wird mit der Berichterstattung beauftragt? Die frühere Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte vom Jahre 1872 schrieb vor, daß der an Jahren älteste Vorstand der vereinigten Ausschüsse den Vorsitz zu führen habe, während hinsichtlich der Person des Referenten nicht das höhere Lebensalter entscheiden, sondern durch Wahl Bestimmung getroffen werden solle. Diese Wahl war mittelbar auch von Belang für das Organ der Protokollierung, da bestimmt war, daß der Sekretär desjenigen Ausschusses zu fungieren habe, welchem der gewählte Referent angehöre.[2]) Nach den Bestimmungen der geltenden Geschäftsordnung regelt sich die Konstituierung des vereinigten Ausschusses in verschiedener Weise, je nachdem die Vereinigung der Ausschüsse auf Grund Beschlusses der Kammer und zwar aus eigener Initiative derselben oder auf Antrag des Ausschusses erfolgt, welcher mit der Sache befaßt ist. In letzterem Falle bleiben Vorsitzender, Referent und Sekretär unverändert; d. h. als solche haben die Ausschußorgane des die Vereinigung beantragenden Ausschusses zu fungieren. Im ersteren Falle entscheidet in Ansehung des Vorsitzenden unter den einzelnen Vorständen der ursprünglichen Ausschüsse das höhere Lebensalter, für die Protokollierung trifft gerade das Gegenteil zu, indem der an Jahren jüngste Ausschußsekretär als Schriftführer des vereinigten Ausschusses zu fungieren hat. Der Referent wird gewählt. Alle diese Bestimmungen lassen deutlich die Absicht des Gesetzgebers erkennen, aus mehreren Ausschüssen von geringer Personenzahl einen einzigen starken zu bilden, dessen Natur als zusammengesetzter Ausschuß weiter gar nicht mehr beachtet wird, und damit komme ich auf eine Einrichtung, welche der Vereinigung mehrerer Ausschüsse zu einem einzigen zwar nicht der juristischen Konstruktion nach, wohl aber wegen der ähnlichen Wirkung verwandt ist, d. i. die Möglichkeit der Verstärkung von Ausschüssen. Die beiden Einrichtungen, von welchen in der Kammerpraxis nicht selten Gebrauch gemacht wird, sind sich so ähnlich, daß sich kaum sagen läßt, welche die andere hervorgerufen

---

1) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 23 Abs. II.
2) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1872 § 56 Abs. III.

hat. Vermutlich hat die Einrichtung der „Verstärkung" von Ausschüssen auch dazu geführt, eine Verstärkung derart zuzulassen, daß sich mehrere Ausschüsse behufs gemeinschaftlicher Beratung vereinigen. Da der Geschäftsordnung der Kammer der Abgeordneten Bestimmungen über die Verstärkung der Ausschüsse fehlen, so ist anzunehmen, daß diese Einrichtung in der Kammer der Reichsräte durch die bei Bestellung von Ausschüssen herrschende Gebundenheit an eine bestimmte Mitgliederzahl, von der an anderer Stelle gesagt wurde, daß sie unter Umständen lästig empfunden werden könne, mittelbar hervorgerufen wurde. Eine besondere Anführung des Rechts, Ausschüsse zu verstärken, würde bei der Abgeordnetenkammer ganz überflüssig erscheinen, da sie von vornherein in jedem Falle der Bestellung eines Ausschusses eine beliebige Mitgliederzahl festsetzen kann,[1]) also auch nach vollzogener Bestellung ohne weiteres eine Änderung in der Mitgliederzahl dieses Ausschusses zu treffen befugt ist, sohin auch die Möglichkeit hat, den Ausschuß zu verstärken. Bei der Kammer der Reichsräte hingegen bedurfte es wegen des geschäftsordnungsmäßigen Zwanges zur Beobachtung einer bestimmten Mitgliederzahl auch einer besonderen Bestimmung,[2]) welche den Zweck verfolgte, jene oft lästige Vorschrift zu entkräften. Das beste Mittel zur Abschwächung derselben liegt in der Möglichkeit zur beliebigen Verstärkung. Nur ein einziger Fall ist es, in welchem für beide Kammern ein obligatorischer Zwang zur Verstärkung von Ausschüssen besteht. So merkwürdig dies scheint, nachdem wir doch gesehen haben, daß bei der Kammer der Abgeordneten mangels einer Verbindlichkeit zu einer bestimmten Zahl von Mitgliedern auch keine Verpflichtung zur Verstärkung möglich ist, ebenso unbestreitbar ist es. Aber in diesem Falle ist die Verpflichtung zur Verstärkung auch nur wieder die durch den Zwang zur Beobachtung einer bestimmten Mitgliederzahl hervorgerufene Folge. Unmittelbar geboten ist nämlich die Verstärkung durch das Gesetz vom 4. Juni 1848 die ständische Initiative betreffend Art. V. Die Notwendigkeit der Verstärkung von Ausschüssen ist in diesem Falle an die Voraussetzung geknüpft, daß Anträge von Kammermitgliedern zur Abänderung von Verfassungsvorschriften eingebracht werden, hinsichtlich deren angeführtes Gesetz den Ständen das Recht der Initiative einräumt, und daß diese Anträge von der Hälfte der „anwesenden" Mitglieder der betreffenden Kammer unterstützt werden. Da nun der Art. V des Initiativgesetzes in seiner Anwendung durch den nach dem Gesetz vom 4. Juli 1904, die Abänderung einiger Bestimmungen über den Geschäftsgang des Landtags betreffend, neugefaßten Art. 25 des Geschäftsgangsgesetzes beeinflußt wird, indem nämlich letzterer zur giltigen Abstimmung — abgesehen von den Fällen, wo gesetzlich die Anwesenheit einer größeren Zahl vorgeschrieben ist und unter Abrechnung der gesetzlich von der Abstimmung Ausgeschlossenen

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 19 Abs. II.
[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 21 Abs. V.

sowie der Beurlaubten, wegen Krankheit Entschuldigten oder aus sonstigen Gründen mit Genehmigung des Präsidenten Abwesenden, die Gegenwart der Mehrheit jener Mitglieder erfordert, aus denen jede der beiden Kammern im gegebenen Zeitpunkt verfassungsmäßig besteht, so muß für den Fall einer durch Art. V des Initiativgesetzes bedingten Verstärkung von Ausschüssen noch die weitere durch Art. 25 jetziger Fassung des Geschäftsgangsgesetzes vom 19. Januar 1872 erforderte Voraussetzung der Mehrheit jener Mitglieder, aus denen die betreffende Kammer verfassungsmäßig im gegebenen Zeitpunkt besteht, im dargestellten Sinne erfüllt sein. Außerdem muß sich die Hälfte dieser Mitglieder für eine Behandlung des eingebrachten Antrags aussprechen (wie schon erwähnt), und dieser endlich muß ein Antrag im Sinne der Art. II und IV mit V des Initiativgesetzes sein. Nur dann, wenn alle die angeführten Voraussetzungen zutreffen, tritt eine Verstärkung desjenigen Ausschusses ein, an den der betreffende Initiativantrag zur Vorbereitung und Berichterstattung verwiesen wird, und zwar wird dieser Ausschuß auf die doppelte Zahl der sonst erforderlichen Mitglieder verstärkt. Auch in diesem Falle ist die Verstärkung die Folge einer Verpflichtung zur Einhaltung einer bestimmten Mitgliederzahl. Auf die Eventualität einer Anwendung der an und für sich nicht mehr giltigen Rechtssätze der X. Verfassungsbeilage Tit. II § 27 ist andern Orts hingewiesen worden.[1])

Wir haben nunmehr die Bestellung der Ausschüsse, insbesondere die Arten und die Möglichkeiten der Vereinigung und Verstärkung derselben, und früher schon die Zusammensetzung der Ausschüsse im weitern und engern Sinn kennen gelernt, sodaß nur noch eine kurze Bemerkung über die Voraussetzungen der Beschlußfähigkeit der Ausschüsse zu machen ist. Für das Beschlußrecht ist bei der rechtlichen Natur der Ausschüsse von lediglichen Beratungsorganen erklärlicherweise wenig Raum vorhanden. Immerhin kommt ihnen ein Beschlußrecht innerhalb der Grenzen ihres rechtlichen Wirkungskreises zu. Deshalb bestimmen die Geschäftsordnungen auch regelmäßig eine Zahl, in welcher die Mitglieder der Ausschüsse versammelt sein müssen, um beratschlagen und Beschlüsse fassen zu können. In diesem Punkt stimmen die Vorschriften der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten ganz überein. Eine bestimmte Beschlußfähigkeitsziffer wird nicht aufgestellt, aber beide setzen zur Beschlußfähigkeit der Ausschüsse die Anwesenheit der Mehrheit ihrer

---

1) Vgl. bezüglich der Verstärkung von Ausschüssen:
a) Das Gesetz, die ständische Initiative betr. v. 4. Juni 1848: Art. II, IV, V u. VI.
b) Art. 25 des Ges. v. 19. Jan. 1872 den Geschäftsgang des Landtags betr. in der Fassung des Gesetzes vom 4. Juli 1904.
c) Verh. d. K. d. Abg. v. J. 1903/04 Sten. Ber. XV S. 406 u. 469.
d) Verh. d. K. d. R.-R. 1903/04 Beil. Bd. X S. 111.
e) Verh. d. K. d. Abg. 1843 Prot. Bd. I S. 394 und 1851/52 Sten. Ber. Bd. IV S. 472.
f) Seydel, Bayerisches Staatsrecht 2. Aufl. Bd. I S. 482 Note 36.

Mitglieder voraus. Nur für den Fall der Stimmengleichheit weichen die Geschäftsordnungen ab. Während bei den Ausschüssen der Kammer der Abgeordneten bei Stimmengleichheit dem Vorsitzenden Stichentscheid zukommt, ist bei den Ausschüssen der Kammer der Reichsräte die Abstimmung solange zu wiederholen, bis sich eine absolute Majorität ergibt.[1])

Werfen wir hinsichtlich der Bestellung der Ausschüsse einen vergleichenden Blick auf die Bestimmungen der übrigen Bundesstaaten des deutschen Reichs, so sehen wir, daß auch in andern Staaten bei der Wahlkammer die Einführung besteht, die Ausschüsse durch die Abteilungen zu wählen. Zu diesen gehören Preußen,[2]) Baden,[3]) Elsaß-Lothringen.[4]) Württemberg[5]) hingegen, Sachsen[6]) und Hessen[7]) lassen nur die Wahl der Ausschüsse durch das Plenum zu.

Eine dreifache Art der Bestellung der Ausschüsse vereinigt das österreichische[8]) Abgeordnetenhaus des Reichsrats, indem es im § 22 seiner Geschäftsordnung vom 2. März 1875 bestimmt: Zur Vorberatung der Verhandlungsgegenstände werden Ausschüsse gebildet, und zwar entweder 1. durch die Abteilungen oder 2. durch unmittelbare Wahl des Hauses oder 3. zum Teil durch die Abteilungen, zum Teil durch unmittelbare Wahl. Das österreichische Herrenhaus hingegen kennt keine Bestellung der Ausschüsse durch Abteilungen; bei demselben werden alle Kommissionen durch unmittelbare Wahl aus dem Hause bestellt.

§ 4.

Die vereinigten Ausschüsse.

Es ist im vorigen Paragraphen dieser Abhandlung[9]) von der Möglichkeit der Verstärkung und der Vereinigung von Ausschüssen gesprochen worden. Die Einrichtung, Ausschüsse behufs gemeinschaftlicher Beratung zu vereinigen, haben in Bayern nicht beide Kammern. Nur die Kammer der Reichsräte hat in ihrer Geschäftsordnung zwei Fälle solcher Vereinigung aufgeführt. Den ersten Fall können wir als fakultative Vereinigung bezeichnen: denn es hängt dabei lediglich von dem Belieben der Kammer ab, eine Vereinigung zweier oder mehrerer Aus-

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 23 Abs. I, § 24 Abs. VI; s. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 27 Abs II.
[2]) S. Gesch.-Ordn. für das Haus der Abg. v. J. 1896 § 26 Abs. IV; s. Gesch.-Ordn. für das Herrenhaus v. J. 1892 § 13.
[3]) S. Gesch.-Ordn. f. d. 2. K. d. Stände-Vers. § 69.
[4]) S. Gesch.-Ordn. des Landesausschusses für Elsaß-Lothr. 1883 § 17.
[5]) S. Gesch.-Ordn. f. d. K. d. Abg. v. J. 1875 § 52.
[6]) S. Gesch.-Ordn. f. d. 2. K. d. Stände-Vers. v. J. 1874 § 22 Abs. I u. II.
[7]) S. Gesetz die landständische Gesch.-Ordn. betr. v. J. 1873 Art. 23 ff.
[8]) S. Gesch.-Ordn. f. d. Abgeordnetenhaus des Reichsrates v. 2. März 1875 § 22; s. Gesch.-Ordn. f. d. Herrenhaus des Reichsrates v. J. 1867 § 10.
[9]) S. S. 52 ff.

schüsse „zu gemeinsamer Beratung und einheitlicher Beschlußfassung" anzuordnen. Voraussetzung dieser Anordnung ist, daß von vornherein Zweifel besteht, welcher Ausschuß für die Behandlung des konkreten Beratungsgegenstandes zuständig ist, daß letzterer also in das Geschäftsgebiet mehrerer Ausschüsse fällt, oder aber, daß ein Ausschuß, welchem eine Angelegenheit zur Beratung zugewiesen wurde, die Vereinigung mit einem andern Ausschusse zum Zwecke der gemeinschaftlichen Beratung bei der Reichsratskammer beantragt.[1])

In diesen beiden Fällen ist die Anordnung der Vereinigung von Ausschüssen in das Ermessen der Kammer gestellt, und deshalb habe ich von einer fakultativen Vereinigung gesprochen.[2]) Dieser steht jedoch ein Fall gegenüber, in welchem die Vereinigung von Ausschüssen für die Reichsratskammer geschäftsordnungsmäßig obligatorisch ist, allerdings alternativ obligatorisch. Bei allen Gesetzesvorschlägen nämlich, welche die Veränderung der Verfassung bezwecken, hat die Vorberatung entweder dem vereinigten ersten und dritten Ausschuß überwiesen zu werden oder es muß ein besonderer aus zehn Mitgliedern bestehender Ausschuß gewählt werden. Wo also die Reichsratskammer die letztere Alternative nicht wählt, ist die Vereinigung zweier Ausschüsse behufs gemeinsamer Vorberatung nicht mehr dem Ermessen der Kammer überlassen, sondern sie ist geschäftsordnungsmäßig geboten, und daher spreche ich von einem alternativ obligatorischen Fall der Vereinigung von Ausschüssen.[3])

Diese beiden Fälle der Vereinigung sind aber nur zwischen Ausschüssen der Kammer der Reichsräte vorgesehen Da drängt sich uns die Frage auf: Ist es nicht auch zulässig, daß sich ein Ausschuß der einen Kammer mit dem korrespondierenden Ausschusse der andern Kammer zum Zwecke der gemeinschaftlichen Beratung vereinige? Ein solches Vereinigungsverfahren[4]) kennt die bayerische Verfassung nicht, obwohl gerade ein derartiges Zusammenwirken zwischen Ausschüssen der beiden Kammern viele Vorteile schaffen würde. Andere Staaten haben die Vorzüge dieser Einrichtung längst erkannt und machen von derselben in

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 23 Abs. II;
s. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1872 §§ 56, 57;
ferner Seydel, Bayer. Staatsrecht, 1885 Bd. II S. 244 Fußnote 3.

[2]) Über die Konstitution und Verfahren des vereinigten Ausschusses s. diese Abhandlung S. 53.

[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1872, § 58 Abs. I;
s. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 27 Abs. II a u. b.

[4]) Ein solches war auch zulässig nach dem Gesetz, die Behandlung neuer Gesetzbücher betreffend vom 22. Mai 1848, welches nur transitorische Wirksamkeit hatte, aber auch in den Jahren 1871, 1878, 1879, 1880 und 1898 durch Gesetz für die Behandlung bestimmter Gesetzentwürfe für anwendbar erklärt wurde;
s. Ges. die Behandlung neuer Gesetzbücher betreffend, vom 12. Mai 1848 Art. 5 S. 2;
s. auch die amtliche Textausgabe der Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern mit den hierauf bezüglichen Gesetzen und sonstigen Bestimmungen, herausgegeben vom Landtagsarchivariat 2. Aufl. Note 345.

ausgiebiger Weise Gebrauch. Ausgangspunkt ist auch für dieses Institut England. Hier bestehen als besondere Art der früher bereits erwähnten Select Committees[1]) die Joint Committees, welche sich aus Mitgliedern des Ober- und Unterhauses zusammensetzen und zur Vorberatung von Gesetzesvorschlägen jeder Art niedergesetzt werden können. Hatschek sagt darüber:[2]) „Wenn ein solches Joint Committee vom Unterhause gewünscht wird, dann erlassen die Commons eine dies zum Gegenstand nehmende Resolution und verständigen die Lords mittels Botschaft hievon. Stimmen die letztern zu, dann werden die Unterhausmitglieder, die sich an dem Joint Committee beteiligen sollen, vom Unterhause so nominiert, wie ein Select Committee.[3]) Desgleichen im Oberhaus. Zugleich werden in beiden Häusern das quorum und die nötigen Gewalten des Committees fixiert." Ein solches Vereinigungsverfahren, wie ich es kurz nennen will, ist in Europa Gemeingut der nordischen Verfassungen geworden; denn auch in Dänemark und Schweden besteht diese Einrichtung seit uralter Zeit. So verlangt schon das schwedische Grundgesetz vom Jahre 1814 (desgleichen auch die schwedische Reichstagsordnung vom 22. Juni 1866) die Vorbereitung der meisten und wichtigsten Angelegenheiten, welche der Entscheidung des Reichstags unterworfen sind, in den Utskotts, d. h. in den ständigen Komitees, deren Mitglieder jede der beiden Kammern zur Hälfte wählt.[4]) Auch nach dem dänischen Grundgesetz[5]) besteht die Einrichtung eines aus Mitgliedern des Volksthings und Landsthings zusammengesetzten gemeinschaftlichen Ausschusses, eines sog. Faellesudvalg. Dieser Ausschuß wird dann eingesetzt, wenn zwischen den beiden Thingen bezüglich eines Gesetzesvorschlags eine Einigung nicht erzielt wird. In dem gemeinschaftlichen Ausschusse gelangen dann die Streitpunkte zur Erörterung und es werden darüber den beiden Reichstagsabteilungen Vorschläge gemacht, unter deren Berücksichtigung jedes Thing für sich dann die endgiltige Entscheidung trifft.

Unter den deutschen Staaten sind es Sachsen und Hessen, welche eine Vereinigung von Ausschüssen beider Kammern zu gemeinschaftlicher Tätigkeit zulassen. Die sächsische Landtagsordnung[6]) spricht sogar wört-

---

[1]) S. diese Abhandlung S. 50.

[2]) S. Hatschek, Englisches Staatsrecht in Marquardsens Handb. d. öffent. Rechts IV, II, 4, I S. 415, Tübingen 1905.

[3]) Die Bestellung des Komitees erfolgt auf Antrag eines Mitglieds durch das Haus. Die Zusammensetzung desselben kann dem Comitee of Selection überlassen sein. Näheres darüber ebenfalls bei Hatschek.

[4]) S. S. R.-O. vom 22. Juni 1866 § 37 Nr. 1;
ferner Dr. von Aschеberg, Staatsrecht des Königreichs Schweden. S. 56 ff. in Marquardsens Handb. des öff. Rechts.

[5]) Siehe „Das revidierte Grundgesetz des dänischen Reichs v. 5. Juni 1849" S. 52 ff;
ferner: das Staatsrecht des Königreichs Dänemark von Dr. Goos und cand. jur. Henrik Hansen S. 67 in Marquardsens Handb. d. öff. Rechts.

[6]) S. sächs. Landtags-Ordnung v. 12. Okt. 1874 § 33 Abs. V.

lich von einem „Vereinigungsverfahren“ in folgender Bestimmung: „Für das nur gedachte Vereinigungsverfahren treten, wenn und soweit mit der Vorberatung des eben fraglichen Gegenstandes in den Kammern Deputationen beauftragt gewesen sind, die Mitglieder dieser Deputationen unter Zuziehung der Präsidenten zusammen, wobei der Vorsitz dem Präsidenten derjenigen Kammer zusteht, bei welcher der Gegenstand zuerst verhandelt worden ist.“ [1]) Im Absatz VI ist dann weiter bestimmt: „Ist in einer Kammer keine Deputation mit der Vorberatung beauftragt gewesen, so ist für das Vereinigungsverfahren eine Deputation von der betreffenden Kammer zu bestimmen. Die Berichterstattung in der Vereinigungsdeputation liegt dem Referenten derjenigen von beiden vereinigten Deputationen ob, in deren Kammer nachmals zunächst über das Vereinigungsverfahren zu beraten ist. Das Protokoll wird von einem Mitglied der andern Deputation geführt.“ Was das Großherzogtum Hessen anlangt, so ist in den Gesetzen vom 14. Juni 1836 und 10. Mai 1842, außerdem auch in der geltenden Geschäftsordnung, welche gleichfalls in dem besondern Gesetz, die landständische Geschäftsordnung betreffend, vom 17. Juni 1874 geregelt ist, von einer Vereinigung von Ausschüssen beider Kammern die Rede. Nach der hessischen Geschäftsordnung [2]) ist es jedem Ausschusse der einen Kammer gestattet, sich mit dem korrespondierenden Ausschusse der andern Kammer behufs gemeinschaftlicher Beratung zu vereinigen. Bezüglich des Finanzgesetzes sowie bei Anträgen, welche die Regierung gleichzeitig bei beiden Kammern einbringt, [3]) und endlich bei Ausschüssen, welche auf Antrag der Regierung für größere Gesetzgebungswerke bestellt werden, [4]) ist eine solche Vereinigung sogar notwendig.

Wie zweckmäßig dieses Vereinigungsverfahren ist, dafür spricht der Umstand, daß sich diese Einrichtung in den Staaten, wo sie eingeführt wurde, bis zum heutigen Tag erhalten hat, was wohl kaum der Fall wäre, wenn sie sich nicht bewährt hätte; und in der Tat weist dieses Vereinigungsverfahren verschiedene Vorzüge auf, deren größter darin besteht, daß die Vorberatung in den vereinigten korrespondierenden Ausschüssen der beiden Kammern eine wesentliche Abkürzung der Landtagsverhandlungen bedeutet; außerdem wird durch diese Einrichtung vermieden, daß sich Parlament und Regierung unnötig abnützen in der Wiederholung derselben Tätigkeit. Abgesehen von der Ersparnis an Zeit und Mühe hat dieses Institut auch noch eine nicht unbedeutende Verringerung der Kosten zur Folge, wenngleich letzterem Gesichtspunkte bei parlamentarischen Einrichtungen nur nebensächliche Bedeutung beizumessen ist.

---

[1]) S. V. U. d. Kgr. Sachsens v. 4. Sept. 1831 § 131.

[2]) S. Ges. die landständische Gesch.-Ordn. betr. v. 17. Juni 1874 Art. 23 Nr. 2, Art. 24, 25, 26 Abs. II.

[3]) S. ebenda Art. 26 Abs. III.

[4]) S. ferner das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen v. Dr. Cosack in Marquardsens Handb. d. öff. Rechts.

Aus diesen Gründen allein schon ist zu wünschen, daß die bayerische Verfassung das Institut der vereinigten Ausschüsse aufnimmt und in ausgedehntem Maße zuläßt. Nachteile von geringer Bedeutung, welche etwa gegen die Einführung der vereinigten Ausschüsse sprechen, sind leicht zu vermeiden, wenn die das Vereinigungsverfahren betreffenden Bestimmungen in entsprechender Weise abgefaßt sind.

Ich würde mir letztere etwa folgendermaßen gestaltet denken können:

1. Jeder der beiden Kammern ist ohne Rücksicht auf die Art des Beratungsgegenstandes gestattet zu beschließen, bei der andern Kammer zu beantragen, daß die beiderseits mit der Vorbereitung des fraglichen Beratungsgegenstandes betrauten Ausschüsse sich behufs gemeinschaftlicher Beratung vereinigen.
2. Die angegangene Kammer stimmt über den Antrag auf das Vereinigungsverfahren ab; derselbe gilt als genehmigt, wenn er die absolute Mehrheit erlangt. Der diesbezügliche Beschluß der angegangenen Kammer ist der ersuchenden Kammer mitzuteilen. Letztere ist im Falle der Vereinigung der korrespondierenden Ausschüsse der beiden Kammern verpflichtet, der andern Kammer Ort und Zeit der gemeinsamen Tagung zu bestimmen.
3. Den Vorsitz im vereinigten Ausschuß führt der an Jahren ältere Vorstand der beiden ursprünglichen Ausschüsse;
(oder es entscheidet zwischen den beiden Vorsitzenden der ursprünglichen Ausschüsse das Los; oder es werden die beiden ersten Kammerpräsidenten zugezogen, von denen der Präsident derjenigen Kammer den Vorsitz führt, von welcher der Antrag auf das Vereinigungsverfahren gestellt wurde).
4. Die Berichterstattung obliegt dem Referenten desjenigen Ausschusses, bei dessen Kammer der Antrag auf das Vereinigungsverfahren gestellt wurde.
5. Die Protokollierung wird von einem Mitglied des andern Ausschusses besorgt.
6. Nach stattgefundener Beratung im vereinigten Ausschuß stimmt jeder der beiden ursprünglichen Ausschüsse über den vom Referenten des vereinigten Ausschusses gestellten Antrag für sich gesondert ab.
7. Stimmen die getrennt gefaßten Beschlüsse der ursprünglichen Ausschüsse überein, so stellen die Referenten derselben bei ihrer Kammer den Antrag auf endgiltige Entscheidung. Die Kammern treten sodann nicht mehr in Beratung über den Ausschußantrag, sondern stimmen über denselben ab. Bei Stimmengleichheit gilt derselbe als abgelehnt. Im Falle der Nichtübereinstimmung der Beschlüsse der ursprünglichen Ausschüsse des vereinigten Ausschusses tritt jede Kammer für sich über den Antrag ihres Ausschusses in Beratung und entscheidet auf Grund derselben endgiltig.

Durch dieses Vereinigungsverfahren würde der Gang der Landtagsverhandlung sehr beschleunigt. Denn unter allen Umständen wird eine zweifache Beratung, nämlich zuerst im Ausschusse der einen, dann im korrespondierenden Ausschusse der andern Kammer, unnötig. In den meisten Fällen würde aber auch die nochmalige Beratung im Plenum der beiden Kammern wegfallen, da diese bei übereinstimmendem Beschlusse der ursprünglichen Ausschüsse über den Antrag derselben nur mehr abzustimmen hätten.

Gleichwohl könnte einem in dieser Weise durchgeführten Vereinigungsverfahren der Vorwurf mangelhafter Gründlichkeit der Vorberatung nicht gemacht werden. Das einzige Bedenken, welches vielleicht gegen die Vereinigung von Ausschüssen der beiden Kammern vorzubringen ist, liegt auf dem Gebiete politischer Erwägungen; insbesondere vertrage sich dieses Vereinigungsverfahren nicht mit den Grundsätzen des Zweikammersystems. Letzteres haben nach dem Vorgang Englands fast alle europäischen Staaten aufgenommen, und sein Hauptgrundsatz besteht darin, daß jede Kammer für sich berät und abstimmt. In den meisten Verfassungen, so auch in der bayerischen,[1]) ist die ursprünglich ebenfalls englische Einrichtung nachgebildet worden, daß jede Kammer die Beschlüsse der andern Kammer durch ihren Widerspruch unwirksam machen kann; es ist also zum Zustandekommen eines giltigen Beschlusses völlige Übereinstimmung beider Kammern erforderlich, und letzteres ist für das Zweikammersystem von ausschlaggebender Bedeutung. Denn durch die Notwendigkeit der beiderseitigen Übereinstimmung der Kammern stehen sich diese gleichwertig gegenüber, und deshalb glaube ich, daß ein Vereinigungsverfahren zwischen korrespondierenden Ausschüssen der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten, in obigem Sinne durchgeführt, auch nicht gegen die Grundsätze des Zweikammersystems verstößt. Denn es findet ja lediglich eine gemeinschaftliche Vorberatung der aus dem Vertrauen der beiden Kammern durch geschäftsordnungsmäßige Wahl in den vereinigten Ausschuß bestellten Kammermitglieder statt. Die endgiltige Entscheidung bleibt indes jeder Kammer für sich bezüglich der Anträge des vereinigten Ausschusses vollständig gewahrt, sodaß von einer Verletzung des Zweikammersystems nicht die Rede sein kann. Auch spricht der Umstand gegen eine Durchbrechung der Grundsätze des Zweikammersystems, daß alle die Staaten, welche das Vereinigungsverfahren bei der Vorberatung in ausgedehntem Maße zulassen, Anhänger des Zweikammersystems sind, so England, von wo das Zweikammersystem seinen Ausgang genommen hat, ferner Dänemark, wo ebenfalls im allgemeinen jede Kammer für sich allein auftritt und verhandelt, besonders aber Schweden, welches gleich im ersten Paragraphen seiner Reichstagsordnung vom Jahre 1866 ausdrücklich bestimmt, daß „beide Kammern in allen Angelegenheiten dasselbe Recht und dieselbe Zuständigkeit haben."

---

[1]) S. V. U. Tit. VI § 19.

§ 5.

Funktion der Ausschüsse.

Die Frage nach der Funktion der Ausschüsse löst sich vielfach in die Frage nach den Rechten und Pflichten derselben auf. Allein unter dem Begriff „Funktion" ist nicht das Recht als solches zu verstehen als vielmehr die auf Grund eines Rechts erfolgende Tätigkeit oder, was damit gleichbedeutend ist, die Ausübung eines Rechts. Darunter fällt der Natur der Sache nach die Verrichtung aller Geschäfte, welche auf der Basis des betreffenden Rechts vorgenommen werden. Das Recht ist also notwendige Voraussetzung zur Funktion; als die auf ein bestimmtes Recht gegründete Tätigkeit birgt die Funktion aber auch die verschiedenen Formen in sich, die Art und Weise, in der sich die Tätigkeit abwickelt, mit andern Worten: die Funktion zeigt, wie ein bestimmtes Recht ausgeübt und nach außen zum Ausdruck gebracht wird. Aus der verwandtschaftlichen Beziehung der Begriffe „Recht" und „Funktion" geht hervor, daß letztere ohne Erwähnung des ihr zugrunde liegenden Rechts oft gar nicht darzustellen ist, und so liegt es in der Natur der zweifellos ähnlichen, bei flüchtiger Betrachtung sich sogar zu decken scheinenden Begriffe begründet, daß hie und da ein Recht, welches bereits im ersten Paragraphen dieser Darstellung unter dem Titel „rechtliche Stellung" Erörterung gefunden hat, in dem gegenwärtigen besonderen Teile nochmals angeführt oder wenigstens auf ein solches verwiesen werden muß. Es erklärt sich das eben daraus, daß jede Funktion der Ausschüsse auf ein bestimmtes Recht zurückgeleitet werden muß und ohne dieses gar nicht gedacht werden kann.

Wenn wir uns nun die Funktion der Ausschüsse des bayerischen Landtags, wie sie sich auf Grund ihrer rechtlichen Stellung von selbst ergibt, vor Augen führen, so ist eine Zweiteilung derselben unverkennbar. Es gibt Funktionen, die in der Natur der Ausschüsse begründet sind, die aus dem den Ausschüssen insgesamt eingeräumten Wirkungskreise notwendig hervorgehen oder die in innigem Zusammenhang mit ihrer Konstituierung, mit ihrer Bestellung stehen. Es kann daher keinem Zweifel unterliegen, daß diese Funktionen, da doch die rechtliche Stellung, die Zusammensetzung, die Bestellung der Ausschüsse im wesentlichen für alle Ausschüsse auf gleichen Grundsätzen beruht, allen Ausschüssen gemeinsam sein müssen. Allein es läßt sich nicht verkennen, daß der eine oder andere Ausschuß mit einer Funktion betraut ist, welche mit dem Wesen der Ausschüsse als solcher nichts zu tun hat, sondern welche lediglich in der Eigenart dieses oder jenes Ausschusses zu suchen ist, eine Funktion, durch deren Ausübung sich dieser Ausschuß eben von jenem unterscheidet, kurz und gut, eine Funktion, welche nicht allen Ausschüssen zusteht, sondern nur einem einzigen unter den vielen. Dieser Gesichtspunkt führt zu der eingangs dieses Paragraphens erwähnten Zweiteilung der Funk-

tion. Wir werden im folgenden darzustellen versuchen zunächst die allgemeinen Funktionen der Ausschüsse, dann die besonderen Funktionen derselben.

1. Allgemeine Funktionen.

Auch die Funktionen der Ausschüsse haben als Rechtsquelle einzig und allein die Staatsverfassung, nicht etwa einen Auftrag, auch nicht ein eigenes Recht. Die Ausschüsse haben keinen Selbstzweck, sondern erfüllen staatliche Zwecke. Sie sind Organ des Staates, ebenso wie jede Kammer des Landtags für sich Staatsorgan ist, und darum ebensowenig wie diese juristische Personen. Alle ihre Funktionen stehen den Ausschüssen der Kammern um des Staatszweckes willen zu und sind darum staatliche Funktionen. Selbst bei der Wahl der Vorsitzenden, der Schriftführer der Ausschüsse werden nur staatliche Funktionen erfüllt. Nach alledem ist auch für die Funktionen der Ausschüsse die Verfassungsurkunde Rechtsquelle. Allein der Begriff „Funktion" als der Begriff der Geschäftsverrichtung läßt darauf schließen, daß als Rechtsquelle für die Funktionen der Ausschüsse die Verfassungsurkunde und andere Verfassungsgesetze weniger in Betracht kommen können als vielmehr die Sammlung der Bestimmungen der Kammern selbst, welche aus der pflichtgetreuen Anwendung und aus der gewissenhaften Durchführung jener Rechtsquelle erwachsen ist: Die Geschäftsordnungen. Da aber diese auf dem Boden der Verfassung selbst entstanden sind, und nur auf Grund der durch die Verfassung den Kammern eingeräumten Befugnis zur autonomen Regelung ihrer innern Angelegenheiten entstehen konnten; da sie ferner mitberufen sind, die Keime, welche die Verfassungsurkunde und andere Verfassungsgesetze gelegt haben, zur vollen Entfaltung zu bringen, können wir im Gegensatz zu der unmittelbaren Rechtsquelle der Verfassungsurkunde und sonstiger Verfassungsgesetze von einer mittelbaren Rechtsquelle der Geschäftsordnungen sprechen. Die Praxis eines Jahrhunderts gehörte dazu, die Funktionen der Ausschüsse so zu gestalten, wie sie heute von ihnen ausgeübt werden. Aus den von Zeit zu Zeit hervortretenden Mängeln der Geschäftsordnungsbestimmungen ergab sich die Notwendigkeit, die Geschäftsordnungen zeitweise einer Revision zu unterziehen, und vielleicht hat das Revisionswerk, was die Ausschüsse anlangt, auch heute einen dauernden Abschluß noch nicht gefunden. Unsere Aufgabe aber ist es, die Funktion der Ausschüsse des bayerischen Landtags nach geltendem Recht darzustellen und wir beziehen uns hiebei auf die neueste Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte vom Jahre 1896 und der Kammer der Abgeordneten vom Jahre 1904.

Nach ersterer werden die Sitzungen der Ausschüsse vom Vorsitzenden derselben anberaumt, welcher sich aber hiebei mit dem ersten Präsidenten der Kammer ins Benehmen zu setzen hat.[1]) In jeder Sitzung findet

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 24 Abs. V.

Protokollierung statt, welche der mit der Protokollaufnahme betraute Sekretär vorzunehmen hat.[1]) Über die äußere Form des Protokolls ist ein bestimmtes Erfordernis nicht aufgestellt, jedenfalls aber muß dasselbe unterschrieben sein. Da für die Plenarsitzungsprotokolle der Kammer der Reichsräte regelmäßig die Unterschrift des Präsidenten und des ersten Kammersekretärs genügt,[2]) so möchte man annehmen, daß auch das Protokoll der Ausschußsitzungen lediglich die Unterschrift des Vorsitzenden und des Sekretärs zu tragen hat, dies umsomehr, als kraft ausdrücklicher Bestimmung der Geschäftsordnung[3]) eine entsprechende Anwendung der Vorschriften über die Plenarversammlungssitzungen auch für die Ausschußsitzungen stattzufinden hat. Indes greift für die aufgeworfene Frage der Unterzeichnung eine andere Bestimmung[4]) Platz, nach welcher die Protokolle der Ausschußsitzungen von sämtlichen Ausschußmitgliedern unterschrieben werden müssen. Selbstverständlich kann sich das Erfordernis der Unterschrift nicht auch auf diejenigen erstrecken, welche den Ausschüssen lediglich mit beratender Stimme oder gar nur als Zuhörer beiwohnen; denn weder letztere noch erstere sind Ausschußmitglieder im Sinne des Gesetzes.

Während abgesehen von der Notwendigkeit der Unterschrift besondere Erfordernisse für die Form der Protokolle nicht aufgestellt sind, ist genaue Bestimmung darüber getroffen, was das Protokoll enthalten muß.[5]) Zum wesentlichen Inhalt desselben gehört notwendig jeder Antrag, der in der Ausschußsitzung gestellt wird, dann der allgemeine Gang der Diskussion, ferner die Anführung der wesentlichen Gründe, welche für und gegen den Antrag vorgebracht werden, endlich das Ergebnis bei Abstimmungen. Daraus, daß der notwendige Inhalt des Ausschußsitzungsprotokolls bestimmt geregelt ist, geht hervor, daß der Ausschuß einem Protokoll, das weniger aufweist, als unbedingt vorgeschrieben ist, seine Genehmigung versagen kann. Die Ausschüsse haben auch dafür zu sorgen, daß die Protokolle in der Zahl ausgefertigt werden, welche erforderlich ist, um sie an die K. Staatsminister, Kommissäre und Reichsräte zu verteilen.[6]) Die Art der Vervielfältigung ist den Ausschüssen überlassen; dieselben können eine Ausfertigung auf mechanischem oder chemischem Wege bewerkstelligen lassen. Regelmäßig werden die zur Verteilung erforderlichen Exemplare gedruckt.

In welcher Reihenfolge die Ausschüsse die an sie gebrachten Vorlagen erledigen wollen, ist im allgemeinen deren Sache. Eine Bindung besteht für die Ausschüsse nur bezüglich der Regierungsvorlagen, deren

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 55 mit § 53.
[2]) Ebenda § 53.
[3]) Ebenda § 55
[4]) Ebenda § 24 Abs. VII.
[5]) S. Gesch.-Ordn. f. d. K. d. R.-R. § 24 Abs VII; vgl. § 53 Inhalt des Plenarsitzungsprotokolls: „Die wesentlichen Vorkommnisse der Sitzung".
[6]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 8.

Vorzugsrecht keine Einbuße erleiden darf. Diese müssen also in erster Linie bearbeitet und beraten werden.[1])

Die Notwendigkeit der Vervielfältigung und Verteilung besteht nicht nur in Bezug auf die Protokolle der Ausschüsse, sondern auch in Bezug auf die Anträge des Referenten. Dieser hat seinen Antrag in der Regel mündlich zu begründen; aber den Ausschüssen steht jederzeit frei, zu verlangen, daß schriftliche Berichterstattung zu erfolgen habe.[2]) Jedenfalls aber hat der Referent die Pflicht, seine Anträge schriftlich zu formulieren und der Ausschuß die Pflicht, diese so formulierten Anträge zu vervielfältigen zum Zwecke der Verteilung an die Reichsräte, K. Staatminister oder sonstige Vertreter der K. Staatsregierung. Wenn der Referent mit seinem Antrag nicht durchdringt, d. h. wenn die gesetzlich oder geschäftsordnungsmäßig verlangte Mehrheit nicht für seinen Antrag stimmt, kann der Ausschuß von sich aus einen anderen Referenten oder nach Umständen einen Korreferenten wählen.[3]) Eine Neuwahl kann aber auch von dem bisherigen Referenten ausgehen, wenn dieser nämlich von dem ihm diesen Falls zustehenden Recht, die weitere Tätigkeit als Referent abzulehnen, Gebrauch macht. Voraussetzung aber für die Neuwahl eines Referenten ist, daß derselbe mit seinem Antrag in der Hauptsache oder über eine prinzipielle Vorfrage in der Minderheit geblieben ist; eine Meinungsverschiedenheit in Punkten von geringer Bedeutung bildet noch keinen genügenden Grund zur Bestellung eines andern Referenten. Daß die Ausschüsse auch schriftliche Berichterstattung anordnen können, habe ich schon erwähnt. Sie müssen das sogar tun, wo auf Grund einer gesetzlichen Vorschrift oder einer geschäftsordnungsmäßigen Bestimmung eine schriftliche Berichterstattung erfordert wird, wie das bei allen Anträgen der Kammermitglieder, bei Beschwerden und bei Gutachten über Regierungsvorlagen regelmäßig der Fall ist.[4]) Auch die schriftlichen Berichte der Referenten müssen behufs Verteilung gedruckt werden. Mit Zustimmung der Regierungsvertreter kann jederzeit ein von diesen Vorschriften abweichender Beschluß gefaßt werden. Wo schriftliche Berichterstattung zu erfolgen hat, wird zunächst der Bericht vom Referenten (bezw. Korreferenten) entworfen. Der Entwurf ist dann dem Ausschuß vorzulegen, welcher erst den endgiltigen Wortlaut des Berichtes feststellt; der Vorsitzende, der Referent und der Sekretär haben sodann den Bericht

---

[1]) S. Art. 22 Abs. II des Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872;
Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 24 Abs. IX.

[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 25;
so erstatteten z. B. die Referenten des Finanzausschusses immer schriftliche Referate an den Finanzausschuß. Ein am 10. Oktober 1905 von Schädler im Finanzausschusse gestellter Antrag, daß die schriftliche Berichterstattung an den Finanzausschuß wegzufallen habe, wurde mit Mehrheit abgelehnt.

[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. § 25 Abs. III.

[4]) S. Gesetz den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872 Art. 23 Abs. II.

zu unterzeichnen. Ist der Bericht gedruckt, so kommt derselbe unter die Staatsminister, Kommissäre und Reichsräte zur Verteilung. Anderweitige Veröffentlichung findet nur statt, wenn der Ausschuß (oder die Kammer) einen derartigen Beschluß faßt oder der erste Präsident eine solche aus Zweckmäßigkeitsgründen anordnet.[1]) Die Beratung über die schriftlich erstatteten und gedruckten Berichte im Plenum ist an die im Art. 24 Abs. I des Geschäftsgangsgesetzes vom 19. Januar 1872 bestimmte Frist[2]) — Ablauf von zwei vollen Tagen zwischen dem Tag der Verteilung und dem Tag der Beratung — gebunden.

Die nämlichen allgemeinen Funktionen, wie sie den Ausschüssen der Kammer der Reichsräte zustehen, kommen auch bei den Ausschüssen der Abgeordnetenkammer zur Ausübung. Diese haben ebenfalls die nötigen Geschäftsorgane zu wählen, insbesondere für die Geschäftsleitung und Protokollierung in geeigneter Weise zu sorgen. Ob der Vorstand der Ausschüsse kraft eigenen Rechts die Ausschußsitzungen anberaumen kann oder ob er, wie der Vorsitzende der Ausschüsse der Kammer der Reichsräte sich zu diesem Behufe ins Benehmen mit dem Kammerpräsidenten zu setzen hat, entbehrt jeder gesetzlichen Unterlage. Indes kann man aus dem Rechte der Ausschüsse zur selbständigen Regelung der Tagesordnung[3]) folgern, daß die Anberaumung der einzelnen Sitzungen, als zu der „Geschäftsleitung" gehörend zu den besondern Rechten des Vorsitzenden gehört.[4]) Was ferner die Protokollierung anlangt, so werden wir, da für das Sitzungsprotokoll der Ausschüsse in der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer weiter nichts erwähnt ist, als daß deren Veröffentlichung in der Regel nicht stattfindet,[5]) diejenigen Bestimmungen, welche die Geschäftsordnung für das Sitzungsprotokoll des vollen Hauses enthält,[6]) soweit dieselben auf die Ausschußsitzungen passen, analog auch auf letztere anzuwenden haben, zumal die Fassung der Vorschriften des § 56 durchaus nicht so eng und präzis ist, daß eine Beziehung derselben auf Ausschußsitzungsprotokolle gänzlich ausgeschlossen ist. Danach werden wir als notwendige Bestandteile des Protokolls der Ausschußsitzungen anzusehen haben: Die wörtliche Anführung aller gefaßten Beschlüsse, die Erklärungen der Regierungsorgane in ihrem wesentlichen Inhalt, endlich alle wesentlichen tatsächlichen Vorgänge.

Daß die Ausschüsse zu jeder Sitzung die Ressortminister einzuladen, unter Umständen auch den Antragsteller, bezw. bei mehreren Antragstellern den zuerst Unterzeichneten beizuziehen haben, ist früher eingehend erörtert worden.[7]) Wie die Ausschüsse der Kammer der Reichsräte, so haben

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 26 Abs. IV u. V.
[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 26 Abs. VI.
[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 27 Abs. IX.
[4]) Ebenso Pözl, Lehrbuch des bayer. Verfassungsrechts 5. Aufl. S. 559.
[5]) S. Gesch.-Orgn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 27 Abs. VIII.
[6]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 56.
[7]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 27 Abs. IV u. V.

auch die Ausschüsse der Abgeordnetenkammer darüber zu befinden, ob die Berichterstattung an das Plenum schriftlich[1]) oder mündlich durch den Referenten oder dessen Stellvertreter zu erfolgen hat. Bleibt es bei der mündlichen Berichterstattung, so werden lediglich die Ausschußbeschlüsse auf Veranlassung des Referenten schriftlich zusammengestellt. Im Falle des Beschlusses auf schriftliche Berichterstattung stellt der Referent selbst den Bericht fest, und zwar nicht nur mit Beschränkung auf die Beschlüsse, sondern unter Bezugnahme auf die Ansichten und Anträge des Ausschusses. Sache des letzteren ist es dann, den Bericht des Referenten zu genehmigen oder abzulehnen. Genehmigt der Ausschuß das Referat, so kann der Referent, wenn der Ausschuß damit einverstanden ist, sein Referat sogar dann erstatten, wenn er vor der Verhandlung in pleno aus dem Ausschusse austritt. Da sich die Berichte darauf beschränken, über den Gang der Diskussion und das Ergebnis der Beratung zu berichten, so zeichnen sie sich durch eine gewisse Bündigkeit aus, die aber keineswegs an Gründlichkeit zu wünschen übrig läßt. In Württemberg z. B. kann man den Ausschußberichten diese Eigenschaften nicht nachrühmen. Gaupp[2]) sagt darüber: „Die Verhandlungen des württembergischen Landtags waren bisher infolge der Kommissionsberatungen, namentlich aber infolge der hergebrachten Art der Berichterstattung äußerst schwerfällig. Die Berichte beschränkten sich nicht darauf, über den Gang und das Ergebnis der Kommissionsberatung dem Hause Mitteilung zu machen, sondern sie sind meist weitschweifige Elaborate, welche von gewählten Berichterstattern vor Beginn der Kommissionsarbeiten in wochen- oder monatelanger Privattätigkeit hergestellt werden und nicht selten nur in einer Wiederholung des Inhalts der Regierungsmotive bestehen. An der Hand dieser Arbeiten findet dann die Kommissionsberatung statt, sodaß der bisher ausgefertigte Bericht bisher zugleich dient, den Kammermitgliedern das Lesen der Regierungsvorlagen zu ersetzen und damit den Kommissionsbeschlüssen den althergebrachten Einfluß auf die Entschließungen des Hauses zu sichern." Auch bei der Abgeordnetenkammer müssen die Ausschußberichte, bevor sie zu der Beratung und Beschlußfassung auf die Tagesordnung der öffentlichen Sitzung der Kammer gebracht werden, verteilt und gleichzeitig an die K. Staatsminister und K. Kommissäre zugestellt werden. Diese Bestimmung des Geschäftsgangsgesetzes (Art. 34) vom 19. Januar 1872 gilt in gleicher Weise für die Ausschüsse beider Kammern. In der Beziehung der Ausschüsse zur Staatsregierung sei noch bemerkt, daß auch in der Abgeordnetenkammer die Ausschüsse die Regierungsvorlagen vor allen andern zu bearbeiten und zu beraten haben.[3])

---

[1]) S. Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872 Art. 23 f. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 17 Abs. VII.

[2]) Gaupp „Staatsrecht des Königreichs Württemberg" in Marquardsens; Handb. d. öff. Rechts.

[3]) Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 29.
Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1872 Art. 22 Abs. II.

2. Besondere Funktionen.

Aus dem Zweck, den die Ausschüsse im einzelnen zu erfüllen haben, wie aus den verschiedenen Geschäftsgebieten derselben lassen sich neben den erörterten allgemeinen Funktionen auf solche ableiten, die nicht allen Ausschüssen zustehen, sondern lediglich in der Eigenart der einzelnen Ausschüsse ihre Quelle haben. Welche besondere Funktionen den fakultativen Ausschüssen zustehen, läßt sich nicht im allgemeinen sagen; denn die fakultativen Ausschüsse werden erst im Bedarfsfalle zur Beratung über eingelaufene Anträge niedergesetzt, und so ist also der jeweilige Antrag und der durch denselben veranlaßte Auftrag der Kammer für die besondere Funktion maßgebend. Unter allen Umständen erstreckt sich die Beratung, welche durch den gestellten Antrag erforderlich wird, auf alles, was mit dem betreffenden Antrag im Zusammenhang steht, jedoch mit Beschränkung auf den die Bestellung des besondern Ausschusses veranlassenden Antrag. Sonach gehört die Gesamttätigkeit des Ausschusses, welche durch den dem betreffenden Auftrag zugrunde liegenden Antrag hervorgerufen wird, zur besondern Funktion dieses Ausschusses. So laufen fast bei jedem Landtag Anträge ein, welche z. B. die wirtschaftliche Verbesserung des Landes oder bestimmter Gegenden zum Gegenstande haben. Es wurde erst 1906 zur Beratung des Antrags einiger Abgeordneten, welcher „die Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse im Königreich Bayern" betraf, ein besonderer Ausschuß niedergesetzt. So ist schon durch dessen Benennung die besondere Funktion desselben gekennzeichnet. Dieser Ausschuß und dessen Referent haben sich eben mit allen Fragen zu befassen, welche die Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse in Bayern irgendwie berühren, aber immer nur mit Beschränkung auf den Inhalt des zur Beratung überwiesenen Gegenstandes. Durch die Diskussion werden dann Anregungen aller Art in der Sache gegeben; es werden an der Hand statistischen Materials für und gegen den Antrag Erinnerungen gemacht, wird die Notwendigkeit oder Entbehrlichkeit der Verbesserung dieser und jener wirtschaftlichen Verhältnisse nachgewiesen, ferner werden Vorschläge von Maßregeln gegen die in Erscheinung getretenen Schäden gemacht, werden vielleicht auch besonders günstige oder ungünstige Verhältnisse und deren Regelung außerhalb Bayerns zur Sprache kommen. Was auch immer aber angeführt werden mag, immer werden die wirtschaftlichen Verhältnisse in Bayern und deren Verbesserung die Grundlage der Erörterungen des Ausschusses, die Ursache der verschiedenen Meinungen und Ansichten desselben bilden; denn auf die Beratung dieser gründet sich die besondere Funktion. Dieser kann natürlich durch die Fassung des Antrags ein größerer oder weiterer Spielraum gewährt sein und je nachdem wird auch eine größere oder kleinere Mitgliederzahl erforderlich sein. Die besondere Funktion eines Ausschusses läßt

sich auch durch die Verteilung der Referate[1]) in dem betreffenden Ausschusse ersehen.

Während nun die besondere Funktion der besondern Ausschüsse schon durch den Wortlaut des für die zugewiesene Aufgabe maßgebenden Antrags bestimmt begrenzt ist, erschöpfen sich die besondern Funktionen der ständigen Ausschüsse nicht in der Erfüllung einer scharf begrenzten Aufgabe. Da den ständigen Ausschüssen vielmehr eine generelle Aufgabe zufällt, dieselben sich also nicht mit einer bestimmt bezeichneten Angelegenheit zu befassen haben, sondern mit einer ganzen Gattung gleichartiger Gegenstände, so erstreckt sich natürlich die besondere Funktion hier auf die gesamten Gegenstände, welche zu der dem betreffenden Ausschuß zugewiesenen Gattung von Gegenständen gehören. Die besondere Funktion tritt hier in einem größeren Rahmen auf als dort. Bei der den ständigen Ausschüssen zugewiesenen Aufgabe kommen Angelegenheiten zur Beratung, welche den Landtag jedesmal beschäftigen, so oft er versammelt ist. Der Zweck ist hier nicht auf die Befriedigung eines einmal auftretenden Bedürfnisses gerichtet als vielmehr darauf, der Befriedigung periodisch wiederkehrender Bedürfnisse Rechnung zu tragen; ferner handelt es sich hier nur selten um die Beratung von Angelegenheiten bestimmter Interessenten, sondern meistenteils hat an den Angelegenheiten, die in den ständigen Ausschüssen zur Beratung kommen, die Gesamtbevölkerung des Landes ohne Unterschied ein lebhaftes Interesse, da diese Angelegenheiten von allgemeiner Natur sind. Am wenigsten leuchtet das vielleicht bei den ständigen Ausschüssen für Petitionen und Beschwerden ein, da an der Verbescheidung der eingelaufenen Petition oder Beschwerde der betreffende Petent oder Beschwerdeführer allein ein Interesse zu haben scheint. Allein jeder Staatsangehörige wird im Innern den Wunsch hegen, sich mit Bitten an die höchste Stelle und auch an die Volksvertretung wenden zu können; jedermann ist ferner daran interessiert, daß die Rechte, welche die Verfassung garantiert, auch unverletzt bleiben, insbesondere aber daran, daß bei Verletzung dieser Rechte der Beschwerdeweg betreten werden kann und daher ist es im Interesse aller gelegen, daß ein ständiger Ausschuß der Kammern besteht mit der besondern

---

[1]) Z. B. Verteilung der Referate im VI. (besonderen) Ausschusse.

Anträge Dr. Jäger und Genossen (1894) (dem parlamentarischen Handbuch von Luthardt entnommen):

	Referent:	Korreferent:
Für Steuern (Ziffer I lit. a)	Lolzano (L.)	Dr. Schädler (Z.)
Für Versicherung und Gutszertrümmerung (I lit. b u. c)	Lerno (Z.)	Stöcker (L.)
Für Gebühren (I lit. d)	Keller, Kilian (L.)	Seeberger (Z.)
Für Bank (I lit. e)	Lerno (Z.)	Stöcker (L.)
Für Raiffeisen (II lit. a)	Lutz (kons.)	Stöcker (L.)
Für Forstsachen II (lit. b u. c)	Sellner (L.)	Lerno (Z.)
Für Getreidebörse und Staffeltarif (III lit. a u. b)	Lerno (Z.)	Stöcker (L.)
Anerbenrecht (Justizsachen)	Geiger Jos. (Z.)	von Fischer (L.)

Funktion, die Petitionen und Beschwerden zu prüfen und einer Beratung zu unterziehen. Insbesondere wird auch jeder Staatsangehörige mehr oder weniger von der Finanzlage des Staates, welche die Basis des öffentlichen Wohlstandes bildet, da deren mehr oder weniger günstigen Verhältnisse wieder auf die Belastung der Gesamtbevölkerung mit Steuern zurückwirken, berührt werden. Die Notwendigkeit der Besteuerung wird die Bevölkerung aber leichter einsehen können, wenn der Landtag und insbesondere die Abgeordnetenkammer, welche sich entsprechend ihrer Natur als Wahlkammer durchgängig aus Mitgliedern zusammensetzt, welche aus dem Vertrauen des Volkes hervorgegangen sind, für eine Besteuerung seine Stimme gibt, und zwar auf Grund der eingehendsten und gründlichsten Prüfung durch den Ausschuß, dem diese als besondere Funktion zusteht.

Alle die angeführten Gegenstände beschäftigen die ständigen Ausschüsse, und schon daraus, daß die beiden Kammern für die Beratung dieser die Gesamtbevölkerung gleichmäßig interessierenden Gegenstände die nämlichen ständigen Ausschüsse eingerichtet haben, läßt sich begreifen, daß diesen Ausschüssen auch besondere Funktionen zufallen müssen.

Zeitlich treten bei jedem Landtag, sobald derselbe eröffnet ist, die besondern Funktionen des Wahlprüfungsausschusses in Erscheinung. Übereinstimmender Grundsatz fast aller Verfassungsurkunden, welche von dem Zweikammersystem beherrscht werden, ist, daß jede der Kammern für sich ausschließlich kompetent ist, über die Giltigkeit der Wahlen ihrer Mitglieder zu entscheiden. Die Prüfung der Giltigkeit obliegt meist einem Ausschuß;[1]) so auch in Bayern. Hier haben wir bei der Abgeordnetenkammer den ständigen Ausschuß für die weitere Vorprüfung beanstandeter Wahlen. Bei der Kammer der Reichsräte besteht der sogenannte Legitimationsausschuß, dessen Verfahren sich nach den Bestimmungen des Art. 5 des Geschäftsgangsgesetzes vom 19. Januar 1872 und nach denen der §§ 2—8 der geltenden Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte richtet. Zur besondern Funktion desselben gehört es, über die schriftlichen Anmeldungen, auf Grund deren der Eintritt in die Reichsratskammer erfolgt,[2]) der Kammer Bericht zu erstatten. Es beschränkt

[1] S. Bayern: V. U. Beil. X Tit. I §§ 61, 62; Tit. VI § 14 Abs. II; Gesetz den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 25. Juli 1850 Art. 3, Geschäftsgangsgesetz v. 19. Januar 1872 Art. 5;
Württemberg: V. U. 1819 § 159; Baden V. U. 1818 § 41;
Preußen: V. U. 1850 Art. 78; Sachsen: Wahlgesetz 1831 § 10, 1861, §§ 6, 10;
Hessen: V. U. 1820 § 87;
Reuß j. L.: V. U. 1852 § 87; Koburg-Gotha: V. U. 1852 § 81; Waldeck: V. U. 1852 § 58.
Oldenburg: Grundges. Art. 124; Braunschweig: Wahlgesetz 1851 § 64, V. U. § 30;
Frankreich: Ges. v. 16. Juli 1875 Art. 10: „Chacune des chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection".

[2] S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 2.

sich aber die besondere Funktion nicht auf den Bericht über die schriftlichen Anmeldungen, vielmehr geht demselben eine eingehende Prüfung über die Personalien des sich Meldenden voraus, indem der Legitimationsausschuß feststellt, ob bei dem Betreffenden die verfassungsmäßigen Voraussetzungen alle gegeben sind. Die Prüfung erstreckt sich auf das allgemeine Erfordernis des durch die Verfassung vorgeschriebenen Lebensalters[1]) sowie auf die besondern Erfordernisse, welche die Verfassungsurkunde für die einzelnen Kategorien der Reichsräte aufstellt.[2]) Die Prüfung des Vorhandenseins dieser verfassungsmäßigen Erfordernisse erfolgt durch die Prüfung der zum Nachweise hiefür von den Reichsräten vorzulegenden Urkunden. Letztere sind natürlich je nach der einzelnen Kategorie von Reichsräten sehr verschieden. In Bezug auf das allgemeine Erfordernis des Lebensalters besteht kein Zweifel, daß dieses durch die Geburtsurkunde nachzuweisen ist, und es ist in der Tat wiederholt vorgekommen, daß die Nachbringung derselben sogar von Bischöfen gefordert wurde.[3]) Die besondern verfassungsmäßigen Erfordernisse können nachgewiesen sein entweder durch ein Allerhöchstes Ernennungsdekret, wie das bei allen der Fall ist, welche wegen ausgezeichneter dem Staat geleisteter Dienste Allerhöchst auf Lebenszeit ernannt, oder welche, wie z. B. die beiden Erzbischöfe, kraft Amtes zur Reichsratswürde berufen sind oder aber durch eine gerichtliche Urkunde über die Eigenschaft eines Reichsrates „als Familienhaupt und über den Besitz einer vormals reichsständischen oder einer solchen gleich erklärten im Königreich Bayern gelegenen Herrschaft, wie dies für die Standesherrn vorgeschrieben ist[4]) oder endlich durch Vorlage eines Allerhöchsten Ernennungsdekrets in Verbindung mit dem „Zeugnis" des zuständigen Gerichts über den Besitz eines nach der Verfassungsurkunde Tit. VI § 3 qualifizierten bestimmten Grundvermögens, welche letztere Bestimmung für die erblichen Reichsräte gilt. Wo der Nachweis durch „Zeugnis[5]) des zuständigen Gerichts" erfordert wird, hat sich die Prüfung auch auszudehnen auf die Zuständigkeit des die Urkunde ausstellenden Gerichts. In der Verfassungsurkunde ist zwar hierüber nichts gesagt, aber die Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte macht die Berechtigung in den Eintritt der Kammer von einem durch das zuständige Gericht ausgestellten „Zeugnis" abhängig, und so muß auch die Zuständigkeit des betreffenden Gerichts Gegenstand der Prüfung werden; der Legitimationsausschuß hat also zu prüfen, ob das Gericht, welches die Legitimationsurkunde ausgefertigt hat, das im Sinne der einschlägigen Normen des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Zivil-

---

[1]) S. V. U. Tit. VI. § 5.
[2]) S. V. U. Tit. VI. § 2 Z. 1—6.
[3]) S. Verh. d. K. d. R.-R. 1849 Beil. Bd. II S. 4.
[4]) S. V. U. Tit. VI § 1 Z. 4.
[5]) Dieser Ausdruck entspricht dem modernen Recht nicht mehr, da letzteres wohl eine gerichtliche „Urkunde" kennt, nicht aber ein gerichtliches „Zeugnis". S. Z. P. O. § 415 ff.

prozeßordnung zuständige ist. Sind alle verfassungsmäßigen Erfordernisse erfüllt, so berichtet der Ausschuß darüber an die Kammer; wo solche fehlen, beanstandet der Ausschuß den Mangel derselben und berichtet über den Grund der Beanstandung an die Kammer. Dieser kommt dann das Entscheidungsrecht zu; sie kann trotz allenfallsiger Mängel die Zulassung unter dem Vorbehalte alsbaldiger Beseitigung derselben beschließen.[1]) Es ist aber auch denkbar, daß die Beanstandung aus Gründen erfolgt, über welche der Kammer eine Kompetenz zur Entscheidung nicht zusteht, da die zu entscheidende Frage prozessualer Natur ist und der urteilsmäßigen Feststellung der Gerichte unterliegt. Diesen Falls wird die Kammer das rechtskräftige Urteil über die für die Berechtigung zum Eintritt in die Kammer präjudizielle Vorfrage abzuwarten haben und dann erst ihrerseits Beschluß ergehen lassen können. Sogar über die Legitimation derjenigen, deren Vereidigung bei Eröffnung des Landtags stattgefunden hat, hat der Ausschuß zu prüfen, und erst auf Vortrag desselben treten dieselben nach nochmaliger Prüfung und Anerkennung der Legitimation durch die Kammer selbst mit rechtlicher Wirkung in dieselbe ein.[2]) Die Beglaubigung der Richtigkeit der Einträge in die Matrikel obliegt dabei dem Sekretär des Legitimationsausschusses.

Die der Legitimationsprüfung des nach dieser benannten Ausschusses der Reichsratskammer entsprechende Funktion übt bei der Abgeordnetenkammer der ständige Ausschuß „für die weitere Vorprüfung beanstandeter Wahlen" aus. Dieser ist zurückzuführen auf einen Kammerbeschluß vom 11. März 1881 und verdankt seine Existenz dem Antrag des Abgeordneten M. Th Mayer.[3]) Vorbildlich für den Ausschuß war die Wahlprüfungskommission des Reichstags. Bis 1830 erfolgte die Vorprüfung der Wahlen durch eine Einweisungskommission, welche für den Fall der Zusammenberufung einer neu gewählten Kammer vom König ernannt wurde.[4]) So kommt es auch, daß die Geschäftsordnung der Kammer der Abgeordneten vom Jahre 1851 eine Vorprüfung von Wahlen durch „Abteilungen" nicht kennt; wohl aber kennt sie Kommissionen, und zwar in specie die Kommission, welche denselben Gegenstand zu behandeln hatte, nämlich die Wahlprüfungen. Die Wahlkommission war ebenfalls zum großen Teil durch das Los gebildet und ebenso ein Ausschuß, wie die Abteilungen und Ausschüsse im engern Sinn sind.[5]) Nach geltendem Recht jedoch sind primär die Abteilungen, welchen durch Los vom Präsidenten eine möglichst gleiche Anzahl der einzelnen Wahlakten zugewiesen

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. 1896 § 2 Abs. 4;
Vgl. Verh. d. K. d. R.-R. 1840 Prot. Ad. I, S. 179.
[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R 1896 § 4 Abs. III.
[3]) Vgl. Verh. d. K. d. Abg. 1878/81 Beil. Bd. XII S. 217, Sten. Ber. V S. 391.
[4]) S. Verf. Beil. X Tit. I § 61.
[5]) Vgl. Verh. d. K. d. Abg. 1877/81 Sten. Ber. Beil. Bd. II S. 464 ff. u. Bd. III S. 195 ff.

wird,[1]) dazu berufen, die Wahlen vorzuprüfen und der Kammer zur Entscheidung vorzulegen;[2]) der Wahlprüfungsausschuß tritt nur in zweiter Reihe in Funktion, wenn nämlich die Wahl eines Abgeordneten eine Beanstandung erfährt. Diese kann von der betreffenden Abteilung oder von einem Mitglied derselben oder von der Regierung ausgehen. In jedem Falle der Beanstandung oder Wahlanfechtung erfolgt eine weitere Vorprüfung durch den Ausschuß. Voraussetzung für dessen Prüfungsrecht ist außerdem, daß durch die Beanstandung die Giltigkeit der Wahl zweifelhaft ist.[3]) Gegenstand der Wahlprüfung ist die Untersuchung, ob der als gewählt Proklamierte als gewählt zu betrachten ist. Die Prüfung hat sich auf zwei Punkte zu erstrecken, aber auch zu beschränken: einmal auf das Wahlverfahren, dann auf die Qualifikation der als gewählt proklamierten Person. Wenn der Ausschuß diese Prüfung vorgenommen hat, so hat er über das Ergebnis derselben der Kammer zu berichten, welche dann die endgiltige Entscheidung fällt. „Dabei darf es wohl", sagt Seydel,[4]) als unbestritten ausgesprochen werden, daß das deutsche Rechtsbewußtsein von den Parlamenten die Handhabung ihres Wahlprüfungsrechts in richterlichem Sinn fordert". Erfolgt jedoch eine Wahlbeanstandung erst nach Ablauf von zehn Tagen[5]) von der Eröffnung des Landtags an bezw. bei Nachwahlen während der Session von der Feststellung des Wahlergebnisses an, so kann, da nach dem Geschäftsgangsgesetz Art. 5 Abs. IV eine Berücksichtigung der Wahlbeanstandung nicht mehr stattfinden kann, dieselbe auch nicht mehr an den Ausschuß zur Beratung überwiesen werden. Diese zehntägige Frist wird durch die Schließung oder Vertagung des Landtags unterbrochen.

In allen außerbayerischen und außerdeutschen Staaten findet eine Prüfung der Berechtigung der Mitglieder zu ihrem Sitz in der Kammer statt. Die Einrichtungen hiezu weisen aber große Mannigfaltigkeit auf. Fast überall bleibt die endgiltige Entscheidung der zuständigen Kammer vorbehalten.[6]) Immerhin aber gibt es Verfassungen, welche, obgleich sie

---

[1]) Vgl. Verh. d. K. d. Abg. 1877/78 Sten. Ber. II S. 468.

[2]) Vgl. Verh. d. K. d. Abg. 1881 Sten. Ber. V S. 392.

[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 6.

[4]) S. Seydels Abhandlung „Parlamentarische oder richterliche Legitimationsprüfung?" 1888.

[5]) S. Kammerbeschluß vom 10. April 1890.

[6]) S. z. B. Frankreich: Gesetz vom 16. Juli 1875 Art. 10: „Chacune des chambres est juge de l'égibilité de ses membres et de la régularité de leur élection";

ferner Italien: Gesch.-Ordn. der Deputiertenkammer v. J. 1888 Art. 12. Gesch.-Ordn. des Senats v. Jahre 1883 Art. 23. Danach werden die beim Senat eingelaufenen K. Dekrete zum Senator vom Präsidenten des Senats einer permanenten Komission von neun Mitgliedern überwiesen, deren Berichte über die Giltigkeit jedoch kein Urteil enthalten;

ferner Österreich: Gesch.-Ordn. f. d. Abgeordnetenhaus § 3 Abs II. Zur Prüfung der Wahlakte teilt sich das Haus durch das Los in 9 Abteilungen. Beanstandete Wahlen werden ebenfalls einem Ausschusse überwiesen. Über dessen Bericht entscheidet das Haus.

in der Minderheit sind, nicht den Kammern das ausschließliche Entscheidungsrecht über die Legitimation der Mitglieder einräumen, sondern wirkliche Gerichte zur Ausübung einer Gerichtsbarkeit in Wahlprüfungssachen anrufen.[1])

Ähnliche Bestimmungen, wie die Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer in Bayern hat, trifft das dänische Recht, nach welchem die Prüfung der Wahlen ebenfalls in Abteilungen stattfindet, welche die Giltigkeits- oder Ungiltigkeitserklärung der Wahlen bei dem versammelten Volksting oder Landsting beantragen. Die einzelnen Wahlen können dann auch einem Ausschuß zur genaueren Untersuchung übergeben werden, welcher dann wieder später die definitive Anerkennung der Wahl bei dem betreffenden Thinge beantragt [2])

Dieselbe Mannigfaltigkeit der Bestimmungen über die Wahlprüfung, wie sie das ausländische Recht aufweist, zeigt sich unter den deutschen Bundesstaaten. In einigen obliegt die Prüfung der Wahlen den zu diesem Zwecke gebildeten Abteilungen, in andern eigens bestellten Kommissionen.[3])

Besondere Funktionen, welche bei Beratung von Petitionen, das sind von außen an die Kammer gelangende Anträge, einem mit der Prüfung derselben betrauten Ausschusse zukommen, sind in der Geschäfts-

---

[1]) Zu diesen gehören: Großbritannien, Schweden, Finnland, Bulgarien; s. Seydels Abhandl. „Parlamentarische oder richterliche Legitimationsprüfung?";
Seydel spricht sich in dieser Abhandlung für eine Übertragung des Rechts der Legitimationsprüfung an Gerichtshöfe aus.

[2]) S. Staatsrecht des Königreichs Dänemark Dr. Goos u. cand. jur. Hansen in Marquardsens Handbuch des öff. Rechts. Außer Dänemark ähneln den Bestimmungen der bayer. Abgeordnetenkammer die der österreichischen Abgeordnetenkammer. Dort heißt es in der Geschäftsordnung: für d. Abg.-Haus § 3: Nach erfolgter feierlicher Eröffnung nimmt das Abgeordnetenhaus vor allem die Prüfung der Wahlakte vor. Zu diesem Behufe teilt sich das Haus durch das Loos in 9 Abteilungen, Abs. g: Wahlakte, bezüglich welcher wegen eines Ausschließungsgrundes die Ausfertigung des Wahlzertifikates verweigert wurde, gegen welche eine Anfechtung vorliegt oder gegen deren Giltigkeit die Mehrheit der betreffenden Abteilung Bedenken erhebt, werden dem Legitimationsausschusse zur Vorbereitung und Berichterstattung zugewiesen. Abs. k: Über solche Wahlanfechtungen, sowie über Neuwahlen, welche im Verlaufe einer Wahlperiode vorgenommen werden, entscheidet das Haus, ebenfalls über den Bericht des vom Hause gewählten Legitimationsausschusses.

[3]) Württemberg: S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Standesherrn v. J. 1876 § 19, d. K. d. Abg. v. J. 1875 § 2. In beiden obliegt die Prüfung der Legitimation dem ständischen Ausschuß; Baden: S. Gesch.-Ordn. d. 1. K. der Stände-Vers. § 3, (Prüf. d. Wahlen durch eine aus den sechs ältesten Mitgliedern der Kammer bestehende Kommission), § 6; Gesch.-Ordn. d. 2. K. d. Stände-Vers. § 2, 3 (Prüf. der Wahlen durch Abteilungen) § 6; Preußen: S. Gesch.-Ordn. d. Herrenhauses v. 1892 § 69 (Prüfung der Wahlen durch die Matrikelkommission); Gesch.-Ordn. f. d. Abgeordnetenhaus 1896 § 3 (Prüf. der Wahlen primär durch Abteilungen, sekundär durch die Wahlprüfungskommission); Sachsen: S. L.-O. v. 12. Okt. 1874 § 2, 4, 6 (Prüfung durch Einweisungskommission): Gesch.-Ordn. der 2. K. v. J. 1874 § 1, 2, 3 (Prüfung d. Abteilungen); Hessen: S. Ges. die landständische Gesch.-Ordn. betr. v. J. 1874 Art. 7, 23, 24 (Prüfung der Wahlen durch den Beschwerdeausschuß, wenn nicht die Kammer einen besonderen Ausschuß niedersetzt).

ordnung der beiden Kammern erwähnt.[1]) Merkwürdigerweise kennt die Kammer der Reichsräte entgegen der Geschäftsordnung der Kammern fast aller Staaten einen ständigen Petitionsausschuß nicht. Die besondere Funktion eines solchen versieht vielmehr, wenn die Petition Bezug hat auf einen der Kammer bereits vorliegenden Beratungsgegenstand, derjenige Ausschuß, welchem die Vorberatung dieses Gegenstandes überwiesen ist. Steht aber eine Petition überhaupt nicht zu einem der Kammer vorliegenden Beratungsgegenstand in Beziehung, dann hängt die Möglichkeit einer Verbescheidung davon ab, ob sich die Petition irgend ein Reichsrat angeeignet oder nicht,[2]) beziehungsweise, ob er sich dieselbe aneignen kann, was nicht der Fall ist, wenn die Petition einen Gegenstand zum Inhalt hat, welcher nicht in den verfassungsmäßigen Wirkungskreis der Kammer gehört. Nimmt ein Reichsrat dieselbe an sich, so gilt sie als von ihm eingereicht und unterliegt den nämlichen Bestimmungen, welche die Geschäftsordnung für die selbständigen Anträge der Reichsräte aufstellt, nämlich: Übergabe der Petition in schriftlicher zur Abstimmung geeigneter Formulierung unter Begründung, Verteilung unter die Kammermitglieder, Verlesung derselben in der Plenarsitzung und unter Umständen weitere Beratung über die geschäftliche Behandlung derselben. Letzteres geschieht aber nur im Falle der nach der Geschäftsordnung erforderlichen Unterstützung des Antrags durch mindestens sieben Mitglieder der Kammer. Anträge auf Verfassungsänderungen unterliegen den im § 34 Abs. IV der Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte auf Grund des Art. V des Initiativgesetzes vom 4. Juni 1848 aufgestellten erschwerenden Bestimmungen.[3])

In der Abgeordnetenkammer hingegen besteht ein ständiger Ausschuß für Petitionen; trotzdem sind auch hier keineswegs alle Petitionen diesem Ausschuß zur Beratung zu überweisen. Auch hier wird ein Unterschied gemacht zwischen solchen Petitionen, die mit Gegenständen im Zusammenhang stehen, deren Vorbereitung zur Kompetenz eines andern Ausschusses gehört; und solchen, bei denen das nicht zutrifft. Petitionen der letztern Art werden ohne weiteres vom Petitionsausschuß geprüft, während Petitionen der ersteren Art von dem Ausschusse behandelt werden, welcher über den mit der Petition in Beziehung stehenden Gegenstand zu beraten hat. Aus diesem Grunde versteht es sich von selbst, daß Petitionen, welche Gegenstände des Budgets berühren, dem Finanzausschusse zur Behandlung zu überweisen sind,[3]) wenn überhaupt über das Budget eine Ausschußvorberatung, deren Notwendigkeit durch Gesetz vom 4. Juli 1904 die Abänderung einiger Bestimmungen über den Geschäftsgang des Landtags betreffend beseitigt ist, stattfindet. Demnach müßten,

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 34 Abs. V; Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 31.

[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 34 Abs. V, dann Abs. I—IV.

[3]) S. Gesch.-Ordn. d K. d. Abg. 1904 § 31 Abs. II.

soweit die Gegenstände des Budgets nicht an den Finanzausschuß verwiesen werden, die damit in Verbindung stehenden Petitionen dem ständigen Petitionsausschuß zur Vorbereitung zustehen; allein in diesem Falle fällt die Beschlußfassung über die Behandlung der Petition in Abweichung von den sonstigen Grundsätzen über die besondere Funktion der Ausschüsse der Kammer selbst anheim. Nach dem durchaus klaren Wortlaut des § 31 Abs. II der Geschäftsordnung der Kammer der Abgeordneten vom Jahre 1904 ist zunächst festgesetzt, wie Petitionen behandelt werden sollen, welche mit irgendwelchem einem Ausschusse zugewiesenen Gegenstand in Beziehung stehen. Dann ist die Rede von der Behandlung speziell der Petitionen, welche mit Gegenständen des Budgets zusammenhängen, und der letzte Satz heißt: „Alle übrigen Petitionen sind im Petitionsausschuß zu behandeln." Daraus geht hervor, daß die vorerst erwähnten Petitionen, welche mit Gegenständen des Budgets zusammenhängen, selbst wenn eine Ausschußvorberatung des Budgets nicht stattfindet, geschäftsordnungsmäßig nicht in dem ständigen Petitionsausschuß zu behandeln sind; vielmehr werden auch die zu nicht an den Finanzausschuß verwiesenen Etats gestellten Petitionen vom Finanzausschusse behandelt, sofern dieselben noch vor der Beratung des betreffenden Etats im Plenum in den Einlauf der Kammer gelangt sind.[1]) Eine Abweichung von der regelmäßigen Behandlung der Petitionen in dem konkreten Falls zuständigen Ausschusse findet auch dann statt, wenn letzterer die betreffende Petition als zur Erörterung in pleno geeignet erachtet. Auch in diesem Falle findet die Behandlung und Verbescheidung in der Kammer selbst statt, während von den angeführten Fällen abgesehen unter Durchbrechung des bezüglich der rechtlichen Stellung der Ausschüsse herrschenden Grundsatzes, nach welchem diese nur Beratungsorgan sind, die Sacherledigung[2]) dem Petitionsausschusse selbst zusteht. Fraglich wäre die Behandlung solcher Petitionen, welche mit einem Gegenstand zusammenhängen, welcher in dem zur Behandlung desselben zuständigen Ausschuß bereits seine Er-

---

[1]) S. Beschlüsse der Abgeordnetenkammer v. 11. November 1905 und des Geschäftsordnungsausschusses vom 6. und 20. November 1905.

[2]) Vgl. Äußg. des I. Präs. d. K. d. Abg. in der Sitzg. v. 6. Sept. 1831 Prot. Nr. 88: „Der besondere — gemeint ist der Petitionsausschuß — hat nun einmal die Frage entschieden, und zwar nach seinem Recht definitiv. Ich will nicht untersuchen, ob es geht und zweckmäßig sei, daß der besondere Ausschuß das Recht der definitiven Entscheidung hat; aber da er es hat, so konnte und mußte er davon Gebrauch machen. Die Entscheidung desselben über den vorliegenden Antrag in materieller Hinsicht ist ganz der Geschäftsordnung gemäß";

s. außerdem Seydel „bayer. Staatsrecht Bd. II S. 218; Pözl, Lehrbuch d. bayer. Verfassungsrechts § 208 Anm. 3";

s. ferner: Verh. d. K. d. Abg. 1871/72 Beil. Bd. I S. 432—438 über die frühere Geschäftsbehandlung, welche namentlich durch Tit. VII § 20 Abs. I V. U vorgeschrieben war, dann über den im Bericht des entsprech. Ausschusses v. 28. Dez. 1867 gemachten Vorschlag zur Aufhebung dieser Vorschrift, ferner die Motive zur Abänderung derselben. Vgl. damit auch Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 34 Abs. III.

ledigung gefunden hat. Hier wäre ein Übergreifen des eigentlichen Petitionsausschusses in die Kompetenz eines andern Ausschusses leicht möglich. Für die Behandlung in der Kammer selbst wäre kein aus der Geschäftsordnung zu entnehmender Grund vorhanden. Deshalb hat die Kammer der Abgeordneten hinsichtlich solcher Petitionen eine Sonderbestimmung getroffen.[1]) Solche Petitionen dürfen weder in einem Ausschusse noch im Plenum beraten werden, die Beratung über dieselben ist aber nur dann ausgeschlossen, wenn sich die Petition als völlig neuer Antrag darstellt. Bringt aber die Petition lediglich ein neues Beweismittel oder neue Tatsachen zur Unterstützung einer im Ausschusse bereits erledigten Petition, so steht einer Beratung kein Hindernis entgegen, und es fragt sich nun, welchem Ausschuß diese Petition im letztern Sinne zur Behandlung zugewiesen werden soll.

An und für sich ist zur Beratung über dieselbe der Ausschuß zuständig, welcher die Petition behandelt hat, zu welcher die neue Petition zur Unterstützung jener neues Beweismaterial erbringt, neue Gründe, neue Tatsachen liefert. Die Kompetenz dieses Ausschusses ergibt sich aus einem doppelten Gesichtspunkte, einmal daraus, daß die neue Petition nur ein Bestandteil der ersteren ist, dann aber daraus, daß diese neue Petition ebenso in unmittelbarer Verbindung mit dem Gegenstand steht, welchen zu beraten der betreffende Ausschuß zuständig war, als die frühere; daher wird wohl auch eine, eine frühere Petition durch neues Beweismaterial ergänzende Petition dem zur Erledigung der ersteren zuständigen Ausschusse zur Behandlung überwiesen werden. Zweifellos ist dies der Fall, wenn der Ausschuß, welcher den mit der Petition im Zusammenhang stehenden Gegenstand erledigt hat, unter die Reihe der ständigen Ausschüsse gehört, deren Wirksamkeit sich auf die ganze Dauer des Landtags erstreckt. Wenn dem aber nicht so ist? Nehmen wir z. B. an: Die Beratung eines Gegenstandes wird einem „besondern" Ausschuß übertragen. Dieser ist dann auch zur Beratung einer mit dem betreffenden Gegenstand in Beziehung stehenden Petition berufen. Nachdem nun der Ausschuß den Gegenstand sowie die mit diesem zusammenhängende Petition vollständig erledigt hat, kommt eine Petition in den Einlauf der Kammer, welche sich nicht als neuer Antrag darstellt, sondern welche lediglich neue Gründe enthält, die dazu dienen, die vom „besondern" Ausschusse erledigte Petition zu unterstützen. Nach § 31 Abs V S. 2 der Geschäftsordnung der Kammer der Abgeordneten vom Jahre 1904 kann die neue Petition an den Ausschuß gebracht werden, welcher die frühere Petition und den damit zusammenhängenden Gegenstand erledigt hat. Trotz dieser Bestimmung kann aber eine Erledigung der späteren Petition durch den „besondern" Ausschuß nicht mehr stattfinden, wenn der diesem Ausschuß zugewiesene Beratungsgegenstand auch durch Beschluß beider Kammern erledigt ist. Denn diesen Falls gilt ja die Wirksamkeit des besonderen

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 31 Abs. V.

Ausschusses kraft ausdrücklicher Bestimmung der Geschäftsordnung § 19 Abs. II S. 2 als beendigt. Wo aber eine Wirksamkeit nicht mehr besteht, kann daraus, daß früher einmal eine solche bestanden hat, nicht unter Beziehung auf diese das Recht abgeleitet werden, eine zur ehemaligen Wirksamkeit gehörige Petition der Beratung zu unterziehen, selbst wenn diese sich nur als Ergänzung einer bereits erledigten Petition darstellt. Da die Geschäftsordnung für diesen Fall eine Regelung nicht vorsieht, so bedürfte es, wenn eine Kollision zwischen den Geschäftsordnungsbestimmungen des § 31 Abs. V und des § 19 Abs. II S. 2 vermieden werden soll, eines besondern Beschlusses der Kammer, ausnahmsweise eine Abweichung von den geschäftsordnungsmäßigen Bestimmungen eintreten zu lassen und die Petition in Widerspruch mit § 19 Abs. II S. 2 an jenen Ausschuß zur Beratung zu überweisen, welcher ehemals die Petition verbeschieden hat, zu welcher fragliche Petition nur Beweismaterial oder neue Gründe erbringt. Ein derartiger Beschluß der Kammer wäre gleichbedeutend mit einem Beschluß auf die Fortdauer der nach der Geschäftsordnung beendeten Wirksamkeit jenes Ausschusses.

Aus den verschiedenen Möglichkeiten der Behandlung von Petitionen geht hervor, daß der betreffende Ausschuß, bevor er die Petition einer Behandlung unterzieht, auch seine Kompetenz zur Ausübung dieser besondern Funktion prüft. Positiv wird für die Ausübung dieser Funktion vorausgesetzt, daß es sich um eine Petition handelt, welche geeignet ist, in einem Kammerausschuß beraten zu werden. Die Frage, ob die Petition hiezu geeignet ist, ist unter allen Umständen zu verneinen, wenn der Gegenstand der Petition der Entscheidung eines Gerichts unterliegt oder wenn eine Petition vorliegt, bezüglich deren der erforderliche Instanzenzug entweder überhaupt nicht betreten wurde oder, falls derselbe betreten ist, nicht erschöpft ist, endlich in allen Fällen, wo die Petition eine von der Kammer oder von einem Ausschuß derselben Landtagsversammlung bereits verbeschiedene Bitte zum Inhalt hat.[2]) Ob also der Ausschuß, welchem die Petition zur Behandlung überwiesen wird, zur Ausübung seiner besondern Funktion berechtigt ist, ist in jedem Falle quaestio facti.

Wir haben gehört, daß eine Petition im Plenum zu behandeln ist, wenn der mit derselben befaßte Ausschuß eine Erörterung im Plenum für geeignet hält. Dies ist aber auch dann der Fall, wenn mindestens zehn anwesende Abgeordnete dies beantragen; aber selbst dann gehört es zur besondern Funktion des Ausschusses, aus dem die Petition an die Kammer gelangte, über dieselbe Bericht zu erstatten.[3]) Aber mit der Erledigung der Petition und erfolgter Berichterstattung ist die Funktion des berufenen Ausschusses noch nicht erschöpft. Vielmehr erstreckt sich

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. § 31 Abs. IV.
[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 32 Abs. V u. § 31 Abs. IV.
[3]) S ebenda § 31 Abs. VI;
vergl. Verh. d. K. d. Abg. 1875 Beil. Bd. IV S. 305, Sten. Ber. III S. 190.

dieselbe, gleichviel ob die Petition in einem Ausschusse oder in der Kammer ihre Erledigung gefunden hat, auch auf die Mitteilung an denjenigen, der die Petition eingereicht hat. Für diese Mitteilung bedient sich der Ausschuß besonderer Formulare und hat derselbe auf das Ausschußprotokoll zu verweisen.[1]) Wenn die Petition von mehreren ausgeht, erfolgt nicht etwa Mitteilung an sämtliche Gesuchssteller, sondern ausschließlich an den zuerst Unterzeichneten.[2])

In beiden Kammern besteht ein weiterer ständiger Ausschuß, dessen besondere Funktion es ist, alle Beschwerden, welche wegen Verletzung der Verfassung an die Kammer gelangen, zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.[3]) Da die Bestimmungen der Verfassungsurkunde notwendig dazu Anlaß geben, in Theorie und Praxis ein zweifaches Beschwerderecht anzunehmen,[4]) das eine nach Tit. VII § 21, das andere nach Tit. X § 5, ist die Frage von Bedeutung, ob dem Beschwerdeausschuß Beschwerden der beiden Arten zur Prüfung überwiesen werden. In den sechziger Jahren ist vielfach in der Abgeordnetenkammer die Richtigkeit dieser Unterscheidung bestritten worden, indem behauptet wurde, daß die Verfassung nur eine Art der Beschwerde kenne; diese Theorie hat namentlich Brater entwickelt in einer ausführlichen Abhandlung über das Beschwerderecht.[5]) Eine Stelle daraus besagt folgendes: „Weil Tit. VII keine Vorschrift über das Verfahren zur Abhilfe der Beschwerden enthält, so scheinen Tit. VII und X einander zu ergänzen. Beide haben bloß eine einzige Art von Beschwerde im Sinn. Der erste Titel normiert die Voraussetzungen des Beschwerderechts und das Verfahren der Kammer, der zweite anknüpfend an die letzten Worte des ersten normiert das Verfahren der Staatsregierung gegenüber einer von der Kammer für begründet erklärten Beschwerde. Die Zersplitterung des Gegenstands unter die zwei Titel wird daraus erklärt, daß Tit. VII vom „Wirkungskreise der Ständeversammlung", Tit. X von der „Gewähr der Verfassung" handelt und das Beschwerderecht unter beiden Gesichtspunkten in Betracht kommt. Die Unterscheidung der objektiven und subjektiven Rechtsverletzung wird für grundlos und überflüssig gehalten, weil die beiden Ausdrücke „Verletzung der konstitutionellen Rechte", wie der VII. Tit. und „Verletzung der Verfassung", wie der X. Tit. sich ausdrückt, nach dem Sprachgebrauch der Verfassungsurkunde identisch seien. Denn der Eingang der Verfassungsurkunde zählt unter den Befugnissen der Landesvertretung „die Beschwerdeführung wegen verletzter verfassungsmäßiger

[1]) Ähnliche Bestimmungen in der württembergischen Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1875 § 44 u. 45; hier genügt aber nicht ein Hinweis auf das Ausschußprotokoll, sondern muß ein Protokollauszug gefertigt werden.

[2]) S. Gesch.-Ordn d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 31 Abs. VII.

[3]) S. V. U. Tit. VII § 21; Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 36; Gesch.-Ord. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 30.

[4]) S Verh. d. K. d. Abg. 1863/65, Sten. Ber. Bd. II S. 46 ff; ferner Bl. f. adm. Praxis v. A. Luthard, Bd. XIII S. 122.

[5]) Südd. Ztg. v. J. 1862 Nr. 113, 115, 158 u. 159.

Rechte" auf, ohne daneben einer besondern Beschwerdeführung wegen Verletzung der Verfassung zu erwähnen. Ferner läßt die X. Verfassungsbeilage (das Edikt über die Ständeversammlung) in § 25 den Beschwerdeausschuß bilden „für Untersuchung der vorkommenden Beschwerden über die Verletzung der Staatsverfassung", und dieses ist der Ausschuß, vor welchen die Beschwerden wegen Verletzung „der konstitutionellen Rechte" nach Tit. VII kommen, wie § 33 dieses Edikts ausdrücklich sagte. Ferner heißt es: „Der Umfang des Beschwerderechts bleibt unverändert, denn die Beschränkung der Kammern auf Beschwerden, welche von außen an sie gebracht werden, ist nur scheinbar, weil die Kammermitglieder selbst als Staatsangehörige jede Beschwerde einbringen können. Nach der alten Theorie hat sich der IV. Ausschuß (Beschwerdeausschuß) bloß mit den Beschwerden subjektiven Rechts zu befassen, während Beschwerden über Verletzung des Rechts, die aus der Kammer gestellt werden, zunächst der Vorprüfung durch den V. Ausschuß unterliegen und sodann einem besonders gebildeten Ausschuß zugewiesen werden. Nach der neuen Theorie würden alle Beschwerden an den IV. Ausschuß gehen, solange nicht die Kammer für gut findet, auch in diesem Punkt ihre Geschäftsordnung zu ändern."

Diese Ansicht von Brater ist, wenn sie auch einer öffentlichen Kritik nicht unterzogen wurde, immerhin damals bereits sehr bestritten gewesen und hat namentlich in Pözl[1]) einen Gegner gefunden. Dieser unterscheidet sehr wohl in der Behandlung der beiden Arten des Beschwerderechts. Man kann über die Theorie, wie sie Brater hinsichtlich der Natur des verfassungsmäßigen Beschwerderechts und damit für die besondere Funktion des Beschwerdeausschusses aufgestellt hat, selbst wenn man sie aus dem Geiste der damaligen Zeit heraus einer Kritik unterzieht, schon verschiedener Meinung sein; aber soviel ist sicher, daß diese Theorie heute unter keinen Umständen mehr eine Stütze in dem Gesetz finden kann. Der Wortlaut der Geschäftsordnung beider Kammern[2]) schließt jeden Zweifel darüber aus, daß dem Beschwerdeausschuß einzig und allein solche Beschwerden zuzuweisen sind, welche die Verletzung eines subjektiven Rechts zur Voraussetzung haben, also lediglich Beschwerden im Sinne des § 21 Tit. VII der Verfassungsurkunde, welch letzterer die sogenannte „Verfassungsbeschwerde" behandelt.[3]) Dadurch, daß das

[1]) S. Pözl, Lehrbuch des bayer. Verfassungsrechts § 208 Anm. 4.

[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 36: „Jeder einzelne Staatsangehörige sowie jede Gemeinde kann Beschwerden über Verletzung der konstitutionellen Rechte an den Landtag und zwar an jede der beiden Kammern bringen, welche sie durch den hierüber bestehenden Ausschuß prüfen und nach Maßgabe der Geschäftsordnung in Beratung nimmt";

s. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 30: „Über alle nach § 21 Tit. VII V. U. u. Abschn. II Z. 2 des Gesetzes vom 19. Jan. 1872 (siehe letzteres!) an die Kammern gelangenden Beschwerden hat der betreffende Ausschuß Bericht an die Kammern zu erstatten".

[3]) S. Verh. d. K. d. Abg. 1851 Sten. Ber. S. 366 ff;

vgl. Piloty, Komm. z. V. U. Anm. zu Tit. VI § 21.

Über den Begriff „Konstitutionelle Rechte" vgl. Seydel, bayer. Staatsrecht, 2. Aufl. Bd. I S. 386 ff. (übereinstimmend mit dem Standpunkte der Regierung).

Geschäftsgangsgesetz vom 19. Januar 1872[1]) den § 21 Tit. VII V. U. einer Modifikation unterzogen hat, ist dieser nicht aufgehoben, sondern nur in der Anwendung beeinflußt. Beschwerden hingegen zu prüfen, welche eine objektive Gesetzesverletzung zur Voraussetzung haben, also Beschwerden im Sinne der Verfassungsurkunde Tit. X § 5, gehört keineswegs zur Funktion des Beschwerdeausschusses, da weder die Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte noch der Kammer der Abgeordneten die Prüfung der Beschwerden gemäß Tit. X § 5 als zur Funktion des Beschwerdeausschusses gehörend erwähnt. Die Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte stellt abgesehen von dem Erfordernis einer Beschwerde gemäß § 21 Tit. VII V. U. weiter als Voraussetzung zur rechtmäßigen Ausübung der Funktion des Beschwerdeausschusses auf, daß der Beschwerdeführer die zur Entscheidung primär berufenen Instanzen ohne Erfolg angegangen hat, ferner daß eine höhere Instanz als die zuletzt angegangene für die Entscheidung nicht mehr vorhanden ist und daß auf das Vorbringen der Beschwerde eine den Bestimmungen der Staatsverfassung zuwiderlaufende Entscheidung ergangen ist. Sind diese Voraussetzungen gegeben, so ist auch für den Beschwerdeführer die rechtliche Möglichkeit entstanden, eine derartige Beschwerde zu erheben. Die Prüfung des mit der Beschwerde befaßten Ausschusses hat sich somit in erster Linie auf die formelle Zulässigkeit der Beschwerde zu erstrecken. Behauptet der Beschwerdeführer, daß er von der obersten Instanz eine Entscheidung überhaupt nicht erhalten habe, so ist zu prüfen, ob seit der Anrufung der letzten Instanz sechs Wochen verflossen sind. Ist letzteres der Fall, so hat der Ausschuß zu veranlassen, daß darüber Aufklärung bei dem einschlägigen Staatsministerium durch den Präsidenten der Kammer erholt werde. Ist aber die sechswöchige Frist noch im Laufe, so muß die Verhandlung über die Beschwerde vertagt werden bis zum Ablaufe dieser Zeit. Ist die Beschwerde als formell „zulässig" befunden, so erfolgt eine weitere Prüfung darüber, ob die Beschwerde auch formell „begründet" ist. Formell „begründet" ist aber eine Beschwerde nur dann, wenn durch dieselbe ein „konstitutionelles Recht" verletzt worden ist.[2]) In der Praxis der Abgeordnetenkammer wurde in den Fällen, wo einer Beschwerde eine Folge nicht gegeben werden konnte, weil diese formell „unbegründet" war, ebenfalls von formeller „Unzulässigkeit" gesprochen. Diese ungenaue Ausdrucksweise ist durch einen Beschluß des Beschwerdeausschusses durch einen noch weniger zutreffenden Ausdruck ersetzt, indem eine Beschwerde mangels der Verletzung eines „konstitutionellen Rechts" nicht mehr „wegen formeller Unzulässigkeit", sondern einfach „wegen Unzulässigkeit" abzuweisen ist.[3]) Die Frage, welche Rechte als konstitutionelle Rechte im Sinne der Verfassung zu betrachten seien, war der

[1]) Abschn. II Z. 2.

[2]) S. Seydels „bayer. Staatsrecht" 1. Aufl. S. 46.

[3]) S. Verh. d. K. d. Abg. 1883/86 Sten. Ber. I S. 269; ferner Seydel „bayer. Staatsrecht" 2. Aufl. S. 372.

Gegenstand einer ganzen Reihe von Kammerhandlungen.[1]) Gleichwohl bestehen darüber heute noch verschiedene Ansichten. Die Regierung ist davon ausgegangen, daß nur solche Rechte konstitutionelle Rechte im Sinne der Verfassungsurkunde seien, welche „unmittelbar in der Verfassung oder in einem Verfassungsgesetz begründet sind".[2]) Dieser Standpunkt ist wohl als der richtige zu bezeichnen. Ist endlich die Frage der formellen „Zulässigkeit" und formellen „Begründung" im bejahenden Sinne gelöst, so kann erst auf den Inhalt der Beschwerde selbst eingegangen werden und muß geprüft werden, ob die Beschwerde auch „materiell" begründet ist. Die weitere geschäftliche Behandlung der Beschwerde ist dieselbe, wie die der Anträge.[3])

Wie die bayerische Verfassungsurkunde, so hat auch die Verfassung aller übrigen Bundesstaaten es ausdrücklich für ein Recht der Stände erklärt, Beschwerden von einzelnen oder mehreren Privatpersonen oder Klassen derselben so wie auch von Gemeinden und andern Körperschaften oder anerkannten Gesellschaften wegen angeblicher Verletzung verfassungsmäßiger Rechte durch die Staatsregierung oder deren Organe anzunehmen. Das ist auch bei den Verfassungen anzunehmen, welche den Ständen das Recht beilegt, Petitionen anzunehmen ohne das Beschwerderecht derselben ausdrücklich zu statuieren.[4])

Der wichtigste aller ständigen Ausschüsse ist der Finanzausschuß. Rechtsquelle für denselben ist der § 4 Tit. VII der Verfassungsurkunde.

---

[1]) S. über die strenge und weite Auslegung des Begriffs der konstitutionellen Rechte:
Verh. d. K. d. R.-R. 1853/55 Prot. Bd. II S. 222 ff.
ebenda 1859/61 d. Auffassung von Reichsrat Bayer;
ebenda 1870/71 Beil. Bd. II S. 236 ff, Prot. Bd. II;
Verh. d. K. d. Abg. 1849/50 Sten. Ber. VI S. 309 ff;
ebenda 1870/71 Beil. Bd. IV S. 59 ff, Sten. Ber. IV S. 67 ff;
ebenda 1871/72 Sten. Ber. II S. 502 ff;
ebenda 1873/75 Beil. Bd. II S. 299 ff;
ebenda 1875/76 Beil. Bd. II S. 483 ff.

[2]) S. Pözl, „Lehrbuch des bayer. Verfassungsrechts" S. 546 ff;
ferner Seydel „bayer. Staatsrecht" 2. Aufl. Bd. I S. 386 ff.

[3]) S. Gesetz den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872: Art. 22 Abs. III—V, Art. 23 Abs. II, Art. 24 Abs. I, Art. 34;
s. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 36 § 37;
Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904: § 19, § 30, § 21.
Jedenfalls ist eine Beschwerde als unzulässig zurückzuweisen, über welche bereits eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung ergangen ist. S. Verh. d. K. d. Abg. 1859/60 Sten. Ber. VI S. 308 ff.

[4]) Bayern: V. U. 1818 Tit. VII § 21; Württemberg, V. U 1819 § 38; Baden: V. U. 1818 § 67; Preußen: V. U 1850 § 81; Sachsen: V. U. 1831 § 111; Hessen: V. U. 1820 § 21; Sachsen-Altenburg: V. U. 1831 § 216; Braunschweig: n. L.-O. 1832 §§ 103, 107, 114 mit der Modifikation durch Gesetz v. 20. April 1848, § 1; Hannover: V. U. 1840 § 42 mit der Modifikation durch Gesetz v. 5. Sept. 1848 §§ 11 u. 76; Oldenburg: rev. V. U. 1852 art. 134, § 1; Sachsen-Weimar: rev. L.-G.-G. 1856 § 46; Sachsen-Koburg-Gotha: V. U. 1852 § 133; Reuß j. L. V. U. 1852 § 78 und Gesetz vom 20. Juni 1856 § 23; Schwarzburg-Sondershausen: V. U. 1857 §§ 55, 61; Waldeck: V. U. 1852 § 67.

Dort heißt es: „Den Ständen wird (daher) nach ihrer Eröffnung die genaue Übersicht des Staatsbedürfnisses, so wie der gesamten Staats-Einnahmen (Budget) vorgelegt werden, welche dieselben durch einen Ausschuß prüfen, und sodann über die zu erhebenden Steuern in Beratung treten". Die Verfassungsurkunde legt dem Finanzausschuß besondere Funktionen von größter Bedeutung bei. Freilich ist die Bedeutung des Finanzausschusses seit jüngster Zeit etwas gemindert worden, da durch Gesetz vom 4. Juli 1904 die Notwendigkeit der Ausschußvorberatung des Budgets beseitigt wurde.[1]) Nach § 3—10 Tit. VII der Verfassungsurkunde gehört die Gesetzgebung über alle direkten und neuen indirekten Auflagen zum Wirkungskreise der Stände, und der Finanzausschuß bereitet diese Arbeiten vor. Ihm kommt aber auch bezüglich aller Gegenstände der Staatsschuld die Vorbereitung zu.[2]) Jedes Steueransinnen der Regierung an die Stände setzt neben dem Nachweis der Notwendigkeit und Nützlichkeit der Ausgaben und der Unzulänglichkeit des Ertrags des Kammergutes einen genauen Nachweis über die Verwendung der früheren Staatseinnahmen voraus. Die beiden ersteren Bedingungen werden durch den Haupt-Finanz-Etat, die letztere dagegen durch Übergabe der Staatsrechnungen über die vorangegangene Finanzperiode erfüllt. Die richtige angemessene Verwendung der bewilligten Steuern im verflossenen Jahre zu prüfen, Staatsrechnungen, welche einen Vergleich der wirklichen Einnahmen und Ausgaben mit dem Etat und eine Darlegung der Mehr- oder Mindereinnahmen und -Ausgaben enthalten, auf all dies erstreckt sich die Prüfung des Finanzausschusses. Die außerordentliche Bedeutung desselben veranlaßte die beiden Landtagskammern, für denselben außer den allgemeinen für sämtliche Ausschüsse geltenden Vorschriften noch besondere Bestimmungen zu treffen. Die Kammer der Reichsräte verlangt für den Finanzausschuß sieben Mitglieder mindestens, während sie sich bei den übrigen Ausschüssen mit einer Mindestzahl von fünf Mitgliedern begnügt; außerdem treten dem Finanzausschuß in Angelegenheiten der Staatsschuldentilgung der gegenwärtige und frühere Staatsschuldentilgungskommissär als stimmberechtigte Mitglieder bei. Die Notwendigkeit der Prüfung des Budgets durch den Finanzausschuß ist zwar seit 1904 durch obenerwähntes Gesetz beseitigt; wenn aber eine solche angeordnet war, so darf hiezu nicht ein besonderer Ausschuß niedergesetzt werden, sondern es ist der Finanzausschuß dazu berufen, die Prüfung vorzunehmen. Ebenso ist auch derselbe ausschließlich zuständig zur Prüfung

---

[1]) Von der Entlastung, welche oben angeführtes Gesetz für den Finanzausschuß bedeutet, ist in der kurzen Kammerpraxis seit dem Erlaß des Gesetzes soviel wie kein Gebrauch gemacht worden. Beim Vergleich der Referate des Finanzausschusses über das Budget der XXII. Finanzperiode (1894 u. 1895) und das der XXVIII. Finanzperiode (1905) findet man, daß dieselben fast wörtlich übereinstimmen.

[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 21 Z. 2.
Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. 1904 § 19 Abs. II Z 2.

der Rechnungsnachweisungen und des Staatsschuldentilgungsplans.[1]) Kraft ausdrücklicher Bestimmung der Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte darf auch für letztere Gegenstände ein besonderer Ausschuß nicht bestellt werden. Nach der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer genießt der Finanzausschuß gleichfalls eine bevorzugte Stellung; derselbe hat nicht nur das Recht, seine Tagesordnung festzustellen, sondern ist sogar zur selbständigen Regelung seiner Geschäftsordnung befugt.[2]) Nur hinsichtlich der Geschäftsleitung, der Beschlußfähigkeit, der Einladung der Staatsminister und aktiven sowie passiven Beteiligung von Nichtmitgliedern gelten auch für den Finanzausschuß dieselben Bestimmungen wie für die übrigen Ausschüsse.[3]) Zur besondern Funktion des Finanzausschusses gehört es auch, den Inhalt des Berichts zu prüfen, welchen das zur Staatsschuldentilgungskommission ernannte Kammermitglied sogleich nach Eröffnung der Sitzungen über die bisherige Geschäftsführung zu erstatten und dem Präsidenten zu übergeben hat. Der Finanzausschuß verlangt vom Staatsschuldentilgungskommissär Aufklärungen und erstattet über das Ergebnis der Prüfung an die Abgeordnetenkammer Bericht.[4])

Die besondere Funktion des Finanzausschusses der beiden Kammern ist von besonderer Wichtigkeit, weil derselbe durch gründliche Beratung sehr zu einer gedeihlichen Entwicklung des Staatshaushalts beitragen kann. An einer gesunden Finanzlage hat aber naturgemäß das gesamte Volk das lebhafteste Interesse. Deshalb hat schon im Jahre 1819 der Finanzminister, als er über den finanziellen Zustand des Königreichs Bayern der Abgeordnetenkammer Bericht erstattete, die Äußerung getan: „Die höchsten Kräfte entwickeln sich in jenen Staaten, in welchen die ganze große Familie, den allgemeinen Angelegenheiten nicht fremd, die beruhigende Überzeugung trägt, daß die Kraftanstrengung zu dem gemeinschaftlichen Zweck notwendig und unentbehrlich ist, die Kräfte selbst zweckmäßig geleitet und angewendet werden. Jede Abgabe scheint drückend, solange man sich von der Notwendigkeit derselben, der Gleichheit und Gerechtigkeit der Verteilung, der zweckmäßigen Art der Erhebung nicht selbst überzeugt. Willig hingegen trägt jeder Staatsbürger zu den wahren Bedürfnissen des Staates bei, in dem er den Schutz seines Eigentums, seiner bürgerlichen Rechte und geselligen Verhältnisse findet, wenn frei gewählte Stände durch ihre Zustimmung ihm die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit dieser Beiträge verbürgen".[5]) Weiter berührt dann der

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 21 Abs. VI.
[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 27 Abs. IX.
[3]) Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 27 Abs. I—V.
[4]) S. Gesch. Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 18.
[5]) S. z. B. d. Äußerg. des Referenten Reichsrat Frhr. v. Soden-Fraunhofen: „Wenn es sich bei den Bodensinsen auch um Lasten handle, deren rechtliche Begründetheit nicht zu bezweifeln sei, so sei es eben doch eine schwer empfundene Last, weil deren rechtliche Begründung der jetzigen Bevölkerung nicht mehr gegenwärtig sei und deshalb, wenn auch mit Unrecht, als unbillig empfunden werde, ein Gedanke der schwer mehr aus der Bevölkerung herauszubringen sei." S. Prot. d. II. Ausschusses d. K. d. R.-R. v. 8. Jan. 1904.

Finanzminister auch die besondere Funktion des Finanzausschusses, indem er erwähnt, daß er diesem „mit vollem Vertrauen jede einzelne Einnahme- und Ausgabsposition näher entwickeln und die weitern Nachweisungen vorlegen werde."

Ein bei beiden Kammern bestehender beständiger Ausschuß ist noch der Ausschuß für die Geschäftsordnung.[1]) Die Kammer der Reichsräte legt die besondere Funktion dieses Ausschusses im ersten Paragraphen ihrer Geschäftsordnung in dem Tit. I „Autonomie der Kammer" fest. „Anträge", heißt es, „betreffend die Abänderung oder die authentische Interpretation der Geschäftsordnung unterliegen der Vorberatung des siebenten Ausschusses". Faßt auch die Geschäftsordnung der Kammer der Reichsräte die Funktionen des Geschäftsordnungsausschusses sehr gedrängt zusammen, so ist doch klar zu erkennen, welche besondere Funktion dem Ausschusse zukommt. Überhaupt keine Bestimmungen über letztere trifft die Geschäftsordnung der Kammer der Abgeordneten. Gleichwohl kommt hier dem Geschäftsordnungsausschusse die nämliche besondere Funktion zu. Dies ergibt sich aus dem Zwecke des Ausschusses, welcher besondere Bestimmungen überflüssig macht, außerdem aus der langjährigen Kammerpraxis. Daß sich auch bei dem Geschäftsordnungsausschuß der Abgeordnetenkammer die besondere Funktion nicht auf die Abänderung oder authentische Interpretation der Geschäftsordnung selbst erstreckt, sondern sich in der Vorberatung solcher erschöpft, ist in Anbetracht der früheren Erörterung über die rechtliche Stellung der Ausschüsse als lediglicher Beratungsorgane, sowie der gleichfalls erwähnten Bestimmung des Geschäftsgangsgesetzes[2]) über die rechtliche Grundlage der Geschäftsordnungen der Kammern nicht mehr weiter auszuführen.

Endlich ist noch zweier ständiger Ausschüsse der Reichsratskammer zu gedenken, die die Geschäftsordnung der Kammer der Abgeordneten nicht hat. Es sind dies die Ausschüsse für Rechtspflege und innere Verwaltung.[3]) Die Bezeichnung derselben läßt auf die Verschiedenheit ihrer besondern Funktionen deuten. In einem Falle jedoch haben die beiden Ausschüsse eine besondere Funktion gemeinsam auszuüben.[4]) Darauf wurde bereits gelegentlich der Besprechung der Möglichkeit einer Vereinigung von mehreren Ausschüssen hingewiesen. Die besondere Funktion der beiden Ausschüsse kommt dann gemeinsam zur Ausübung, wenn ein Gesetzesvorschlag beraten werden soll, welcher die Veränderung der Verfassung bezweckt. Sonst kann bei der Verschiedenheit der den beiden Ausschüssen zugewiesenen Beratungsgegenstände ein Anlaß zur gemeinsamen Ausübung der besondern Funktion nicht bestehen. Die Geschäfte des Ausschusses für die Gegenstände der innern Verwaltung entsprechen

---

[1]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 21 Z. 7;
Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 19 Zl. 1.
[2]) S. Gesetz den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. Jan. 1872 Art. 1.
[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. K. 1896 § 21 Z. 1. u. Z. 3.
[4]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. J. 1896 § 27 Abs. II.

gewissermaßen den Geschäften des Ministeriums des Innern. Da die Verwaltung des Innern alle Mittel zur Erreichung und Sicherung des Staatszwecks umfaßt, so gehört dazu auch der Vollzug der Verfassung.[1])

Außer den letztgenannten Ausschüssen ist bei der Kammer der Reichsräte noch ein ständiger Ausschuß für die Prüfung von Entschuldigungs- und Urlaubsgesuchen.[2]) Dessen besondere Funktion erschöpft sich aber ebenfalls nur in der Beratung und Berichterstattung, während die Kammer selbst dann die Entscheidung fällt. Quelle der besondern Funktion dieses Ausschusses ist die Disziplinargewalt der Kammern, welche sich hauptsächlich in der Verpflichtung der Mitglieder derselben zur regelmäßigen Teilnahme an den Sitzungen und Abstimmungen des Plenums und seiner Ausschüsse äußert. In der Kammer der Abgeordneten ist der Präsident befugt, für die Abwesenheit eines Mitglieds bis zur Dauer von zehn Tagen Urlaub zu erteilen, während bei längerm Urlaub die Kammer zur Bewilligung kompetent ist.[3]) Einen Ausschuß zur Prüfung von Entschuldigungen, Urlaubsgesuchen und Abwesenheitsfällen hat die Abgeordnetenkammer nicht; es wird jedoch über diese Fälle ein besonderes Register geführt. In der Kammer der Reichsräte dagegen erstattet oben angeführter Ausschuß über alle Urlaubsgesuche Vortrag an die Kammer, und diese entscheidet darüber; wenn sich die Gesuche aber nur auf einen Zeitraum bis zu zehn Tagen erstrecken, so ist der Präsident der Kammer der Reichsräte ebenso wie der der Abgeordnetenkammer befugt, von sich aus den Urlaub zu bewilligen, hat aber die Verpflichtung, hievon in der nächsten Sitzung der Kammer Mitteilung zu machen.[4]) Daß die Nichterfüllung der Präsenzpflicht unter Umständen den Verlust des Sitzes in der Kammer bezw. bei der Kammer der Reichsräte den Ausschluß aus der Kammer für die Dauer des Landtags nach sich ziehen kann,[5]) ist früher bereits erörtert worden. Auch über die Fälle der letztern Art hat bei der Kammer der Reichsräte der Entschuldigungsausschuß Vortrag an die Kammer zu erstatten.

Schlußbemerkung.

Vorstehende Abhandlung hat uns einen Blick gewährt in die Stellung, welche die Ausschüsse des bayerischen Landtags im heutigen konstitutionellen Leben einnehmen. Wir haben gesehen, daß der gesamte Geschäftsgang der Landtagsverhandlungen wesentlich von den Vorarbeiten der Ausschüsse beeinflußt wird, und wenn schon das Zweikammersystem der

---

[1]) Vgl. Verh. d. 2. K. d. Stände-Vers. 1819 Bd. I S. 336ff, Äußg. der Abgeordneten Köster und Behr.

[2]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. § 21 Z. 6.

[3]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. Abg. v. J. 1904 § 58, § 51. Ges. den Geschäftsgang des Landtags betr. vom 19. Jan. 1972 Art. 27.

[4]) S. Gesch.-Ordn. d. K. d. R.-R. v. K. 1896 § 8 Abs. IV u. V.

[5]) S. Gesetz den Geschäftsgang des Landtags betr. v. 19. J. 1872 Art. 26—28.

Erwägung entsprungen ist, durch diese Teilung ein Mittel zu schaffen, um übereilte Beschlüsse hintan zu halten, so ist das noch viel mehr bei den Ausschüssen der Fall. Eine gründliche Vorbereitungstätigkeit ist geradezu von ausschlaggebender Bedeutung für den gesamten Gang der Verhandlungen, und die Vorberatung durch die Ausschüsse ist das vorzüglichste Mittel dafür, vor der Gefahr der Übereilung zu schützen und die Reifheit der Verhandlungen zu sichern. Je zahlreicher eine Versammlung ist, destoweniger paßt sie für gewisse Geschäfte; indem sie sich in Ausschüsse trennt, vermehrt sie sich, löst sich in mehrere Teile auf, wo jeder einzelne geeigneter ist, ein gewisses Ziel zu erreichen, als die ganze Korporation zusammengenommen. Jeder Ausschuß kann sich mit einem besondern Gegenstand beschäftigen, die Arbeiten werden geteilt, ihr Gang beschleunigt. Die Bildung der Ausschüsse ist es, welche vorzüglich die lange Dauer des Landtags bestimmt, da dieselben die Arbeiten des Landtags in gleich hohem Maße hemmen wie fördern können, und es ist daher auch nicht zu verwundern, wenn sich im Publikum die Ansicht verbreitet, daß die Ausschüsse in unserm Kammerleben den Schwerpunkt gewonnen haben. Es ist dies sogar eine sehr gute Erscheinung, wenn und solange die endgilige Entscheidung dem Plenum gewahrt bleibt. Denn der Zweck der Bildung der Ausschüsse ist ebenso wie der des ganzen Landtags und schließlich aller parlamentarischen Institute kein anderer als der Zweck des Staates ist, welchen schon Thomasius in erster Linie als den der „Eudämonie" oder „des wahren bürgerlichen Wohles eines ganzen Volks, nicht eines einzelnen Menschen", und in zweiter Reihe als den der „Autarkie", d. h. „des hinlänglichen Vorrats der Dinge und Güter" bezeichnete.[1]) Die Quelle aber, welche die Wohlfahrt des Volkes bedingt, ist nicht allein die Verfassung. Diese ist nur zur Wächterin derselben berufen und auch dazu, zu ersprießlichen Fortschritten im Leben des gesamten Volkes anzuregen und sie zu ermitteln. Die beste Verfassung wird die Wohlfahrt des Volkes nicht befördern und ihre Aufgabe nicht gehörig lösen, wenn die übrigen Zweige der Gesetzgebung mit ihr nicht im Einklang stehen, wenn die konstitutionellen Grundsätze sich nicht ausprägen in den Verhältnissen des bürgerlichen Lebens und des täglichen Verkehrs. Damit aber die gesamte Gesetzgebung auf dem Boden der Verfassung sich zum Segen des gesamten Volkes entwickele, muß auch der Geschäftsgang des Körpers, auf welchem die ganze Gesetzgebung in allen ihren Teilen ruht, wie seiner Teilorgane sorgfältig geregelt sein. Jede Norm des Geschäftsganges muß ihren rechtfertigenden Grund in der Vermeidung eines Übels haben. Denn nicht nur die Verfassung, die bestehende Gesetzgebung, sondern auch die ganze Art und Weise des Geschäftsganges der großen Versammlung des Landtags, wie

---

[1]) Hinrichs, Geschichte der Rechts- und Staatsprinzipien seit der Reformation bis auf die Gegenwart in historisch-philosophischer Entwicklung Bd. III S. 171, Leipzig 1852.

seiner Ausschüsse, worauf die gegenwärtigen wie alle zukünftigen Generationen ihre Hoffnungen setzen, muß so ausgebildet sein, daß der schon von Thomasius aufgestellte Zweck des Staates im Auge behalten werden kann. Das höchste Wohl der gesamten Bevölkerung kann aber nur erreicht werden, wenn auch das Institut desjenigen Faktors der großen gesetzgebenden Versammlung sorgsam und gründlich durchgebildet ist, auf dessen Schultern die große Last der für die Entscheidung des Landtags so wesentlichen vorbereitenden Tätigkeit ruht, — das sind aber die Landtags-Ausschüsse —, und wenn deren Tätigkeit sich stützt auf eine stets auf den Gemeinzweck des Interesses des gesamten Volkes abzielende Normierung der rechtlichen Stellung der Ausschüsse, deren Zusammensetzung und Bestellung einerseits, deren Funktionen andrerseits.